DEN SVENSKA MINISTÄREN

UNDER STÅNDSRIKSDAG OCH TVÅKAMMARSYSTEM

INTILL 1905 ÅRS TOTALA MINISTERSKIFTE

AKADEMISK AVHANDLING

AV

LEIF KIHLBERG

UPPSALA 1922
ALMQVIST & WIKSELLS BOKTRYCKERI-A.-B.

DEN SVENSKA MINISTÄREN UNDER STÅNDSRIKSDAG OCH TVÅKAMMARSYSTEM

Intill 1905 års totala ministerskifte

AKADEMISK AVHANDLING

SOM MED TILLSTÅND AV FILOSOFISKA FAKULTETENS I UPPSALA HUMANISTISKA SEKTION FÖR VINNANDE AV FILOSOFISK DOKTORSGRAD TILL OFFENTLIG GRANSKNING FRAMSTÄLLES Å LÄROSALEN N:R IV TISDAGEN DEN 23 MAJ 1922 KL. 10 F. M.

AV

LEIF KIHLBERG

FIL. LIC., GESTR.-HELS. NAT.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

UPPSALA 1922

ALMQVIST & WIKSELLS BOKTRYCKERI-A.-B.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41523710_0026

FÖRORD.

Regeringsbildningen utgör det centrala problemet i den moderna konstitutionella utvecklingen. Den bildar brännpunkten i den författningspolitiska diskussionen. Den äger för författningslivet vitalaste betydelse. Dess gestaltning bestämmer i avgörande mån statsskickets allmänna karaktär.

En ändamålsenlig lösning av regeringsproblemet giver statsskicket styrka och stadga. Ineffektiv organisation medför svårartad kraftnedsättning, brytningar och omkastningar. Regeneration står icke att vinna utan ombildning av regeringsorganisationen. Av de resultat som därutinnan ernås, blir utgången av den allmänna konstitutionella omvandlingen till väsentlig grad beroende.

Den svenska ministärens historia är historien om denna författningsutveckling betraktad från centrum. Den följer dess fortgång genom skilda stadier under 1800-talets senare hälft intill senaste tid. Den visar det inre samspelet i den komplicerade processen; divergerande eller understödjande strävanden och inbördes styrkeförhållande hos medverkande maktfaktorer ställas därvid i skarp belysning. Dess framställning av den grundlagsrättsliga statsrådsorganisationens funktionerande och kompetensparagrafernas omsättning i politisk praktik giver en koncentrerad bild av statsskickets faktiska läge vid skilda tidpunkter.

Uppgiften att sålunda genom författningspolitisk behandling av ministärinstitutionen lämna en belysning av verkande krafter och utvecklingstendenser i den inre författningsomvandlingen möter i vissa avseenden starkt besvärande svårigheter.

Ämnets egen natur utsätter för oundvikliga risker. Dess inneboende expansiva tendens försvårar en fast bestämning. Det låter sig icke begränsa till analysering endast av ministerkriserna i deras ingripande betydelse för ministärorganisationen. En dylik inskränkning av den politiska iakttagelsen gör resultatet problematiskt och ofullständigt. För allsidigt genomförd karaktärisering fordras ett vidare perspektiv. Undersökningen vidgar sig med inre nödvändighet till en samlad framställning av ministärens hela tillvaro, under normala såväl som kristider, i det fortgående, alldagliga arbetet liksom

vid bildning och upplösning. Därmed föres den emellertid ut på ett plan med snart sagt oändliga expansionsmöjligheter. Målmedveten begränsning är av nöden, för att icke dispositionen skall förryckas och det väsentliga förloras ur sikte. Det konstitutionella ledmotivet måste ständigt vidhållas och åt behandlingen giva fast inriktning och inre stadga. Endast vad för dess konstitutionella huvudsyfte äger betydelse, vare sig direkt eller indirekt, har rätt till närmare beaktande. Vad därutöver är, ligger utanför ramen för undersökningen. Men en rationell värdesättning och exakt urskillning ur sådana synpunkter blir givetvis i viktiga hänseenden svårt att med oangriplig korrekthet genomföra. Alltid återstå tvistiga fall, där den gjorda gränsläggningen visar sig diskutabel.

Bristfälligheter i det tillgängliga arbetsmaterialet övar en hämmande, på undersökningens värde i vissa delar starkt menlig inverkan. De historiska källuppgifterna äro i viktiga punkter synnerligen knapphändiga och ovissa. Den sparsamma memoarlitteraturen lämnar för närmast ifrågavarande tidsrymd endast en sporadisk, delvis starkt ensidig belysning av det inre händelseförloppet. De De Geerska minnesuppteckningarna giva visserligen ett synnerligen värdefullt tillskott av autentisk kunskap och goda bidrag till belysning av de samtida handlande huvudpersonernas motiv och syften. Men frånvaron av motsvarande, vägande förstahandsupplysningar från auktoritativa representanter för andra politiska meningsriktningar, särskilt från konservativ sida, försvårar kontrollen och påkallar särskild försiktighet. Och den totala bristen under senare tider av dylika källor försvårar för dessa partier av framställningen i än högre grad fastare bestämning.

De offentliga handlingarna kunna icke annat än till mindre del ersätta, vad på dessa punkter brister. Deras meddelanden sluta som oftast, där det egentliga problemet börjar. De registrera resultaten under framförande av den officiella motiveringen från vederbörande parter. Rörande de inre motiven samt de preliminära, för sakens utgång oftast bestämmande förhandlingarna äro deras upplysningar, särdeles vid de viktigaste politiska avgörandena, i regel synnerligen bristfälliga, delvis missvisande och tendentiöst anlagda. Statsrådsprotokollens otillgänglighet efter femtioårsgränsen förhindrar f. ö. under större delen av berörda tidsskede närmare forskning i den ena av dessa protokollsserier, där åtminstone i vissa spörsmål betydelsefulla fakta skulle vara att inhämta.

Endast i begränsad utsträckning kan pressen, kompletterad av samtida tidskrifts- och broschyrlitteratur, utfylla dessa luckor i forskningsmaterialet. Dess upplysningar angående opinionsläget bliva väl

för en teckning av den allmänpolitiska situationen av stort värde. Dess uttalanden rörande regeringens och enskilda riksdagsgruppers avsikter och motiv i skilda lägen lämna i viktiga hänseenden ledning för omdömet. Den i avseende på den faktiska ställningen såväl inom representation som i synnerhet inom regeringen på grund av bristfällig information ofta opålitliga och till stor del omisskänneligt tendentiösa karaktären i tidningarnas kommentarer till dagspolitiska ämnen förringar dock i hög grad deras värde och påkallar strängaste kritisk sovring.

Avsaknaden av fastare stöd genom föregående vetenskaplig bearbetning av närmast berörda och angränsande områden gör sig under sådana förhållanden starkt kännbar. De historiska och statsvetenskapliga handböcker, som för denna period finnas disponibla, beröra endast huvuddragen av den konstitutionella utvecklingen i en starkt sammanträngd framställning, som för mer ingående behandling icke erbjuder annat än en lösare ledning. Blott i vissa delar erhåller denna god handräckning genom gjorda specialundersökningar. Frånsett Rydins samtida kortfattade kommentar till det författningspolitiska läget på 1870-talet, Rexius', Kjelléns och Wallengrens framställningar av representationsreformens och rösträttsfrågans historia samt N. Forssells behandling av statsministerreformen beröra emellertid dessa förnämligast periferiska delar av ämnesfältet samt hänföra sig till större del till en äldre period. Detta förhållande är för undersökningen så mycket mer beklagligt, som det korta tidsperspektivet och ämnets politiska aktualitet medföra påtagliga faror.

Föreliggande avhandling har tillkommit i klart, under arbetets fortgång alltmera skärpt, medvetande av dessa från olika sidor tillstötande, hämmande och förledande svårigheter. Författaren är den förste att erkänna de risker, som med dess ämnesval äro förbundna. Arbetsresultatet framlägges följaktligen med direkt betonande av dess genom nämnda förhållande betingade, i viktiga hänseenden ofullständiga och provisoriska karaktär. Det gör endast anspråk på att lämna en första, så långt f. n. tillgängligt material det tillåter, vägledande orientering i ämnet.

Att därvid den subjektiva värdesättningen övat influens på framställningen skall icke fördöljas. Jag är fullt medveten därom. Jag gör icke anspråk på absolut objektivitet inför uppgiften. En forskarneutralitet, i vilken den personliga övertygelsen utplånas, är varken realiserbar eller ens eftersträvansvärd.

Det personliga intresset för den brännande aktuella författningsfrågan, sådan den framförallt samlat sig i regeringsproblemet, har lett mig till arbetet. Behovet av att för det centrala aktuella spörs-

målet vinna vidare perspektiv och historisk grund har utgjort ett väsentligt motiv för undersökningen. Den speciellt parlamentariska åskådning, som jag i närvarande författningspolitiska läge företräder, har givetvis därvid måst avsätta tydliga spår.

Huruvida detta subjektiva inslag hållit den måtta, som den vetenskapliga behandlingen oavvisligen fordrar, tillhör icke mig att bedöma. Endast kan jag försäkra, att uppriktig strävan till frigörelse från ensidig, av dagspolitikens snävare syften bestämd ståndpunkt burit mitt forskningsarbete och för mig personligen skänkt det dess glädje och värde.

*

Huru ämnets disponering och den vetenskapliga bevisföringen genomförts, lämnar framställningen med bifogade innehållsöversikt och notsystem redovisning. Endast några preliminära anmärkningar må till motivering av vissa huvuddrag i planläggningen och dokumenteringen göras.

Den kronologiska begränsningen är av ämnets bestämning till den svenska ministären under gällande författning naturligt anvisad. En framställning av huvudlinjerna i statsrådets politiska utbildning under författningens första tillämpning, med särskilt aktgivande på viktigare politiska brytningar och de utvecklingsbefrämjande uppslag och ansatser, som under dessa komma till synes, bestämmer utgångsläget. De drivande krafterna för den inre ombildningsprocessen bliva därvid iakttagna; de allmänna förutsättningarna för ministärinstitutionen samtidigt angivna.

Med statsrådets politiska konsolidering till ministär i ståndstidens sista halvdecennium vidtager huvudframställningen. Undersökningen vidgar sig till ingående behandling av »ministären under ståndsriksdag och tvåkammarsystem». De historiska ministärkapitlen lämna en fortlöpande framställning i kronologisk ordningsföljd. Slutkapitlet underkastar det samlade materialet en sammanfattande, systematisk behandling. Den avslutande gränslinjen markeras av det totala ministerskiftet 1905, som inleder ett nytt skede i ministärinstitutionens utveckling.

Det är min avsikt att i en senare framställning föra undersökningen vidare under denna senare period, varvid även vissa speciella, delvis till närmast föregående tid hörande men genom förvandlingen i det politiska läget särskilt aktualiserade spörsmål skola underkastas närmare prövning.

Maktgrupperingen inom representationen och de förhärskande idépolitiska strävandena bliva i framställningen genomgående observerade.

Deras stora betydelse för ministärens ställning påkallar uppmärksamt beaktande. De historiska kapitlen iakttaga följaktligen de viktigare förskjutningarna i den allmänpolitiska situationen. Och den inledande framställningen till slutkapitlet giver en samlad bild av ledlinjerna i denna konstellation, i vilken ministären gestaltas och funktionerar.

Redovisningen av källmaterialet har i vissa delar måst underkastas stark begränsning. Utan dylika restriktioner skulle notsystemet svällt till en omfattning, som mer än tillbörligt tyngt avhandlingen. Endast ett urval av den dokumentariska bevisningen har förebragts, varvid en överflyttning av större noter till särskilt bihang befunnits lämplig. Särskilt hava inskränkningar vidtagits vid citeringen av det vidlyftiga pressmaterialet. Det har endast för särskilt anmärkningsvärda fall noterats med angivande av tidning och datum. Den genom textframställningen angivna tidsbestämningen och hänvisningen till viss meningsriktning har, kompletterad av den meddelade tidningsförteckningen, i övriga fall ansetts tillfyllest; särskilt gäller detta ministerkristider, då tidsbestämningen blivit svävande endast inom en trängre latitud, i flertalet fall utsträckt till blott ett fåtal dagar. De olägenheter med hänsyn till materialöversikt och kontrollering, som härigenom betingats, hava ansetts mindre vägande i förhållande till den eljest uppstående olidliga belastningen av avhandlingen.

*

Det är mig en kär plikt att vid detta tillfälle till alla dem, som under min studietid på olika sätt varit mig till hjälp, få framföra mitt tack. Särskilt ber jag att få ge uttryck åt min vördnadsfulla tacksamhet till de akademiska lärare, som därvid lämnat mig ledning. Professor Rudolf Kjellén har under senare år varit min lärare, och jag stannar till honom i största förbindelse för väckande undervisning och personlig välvilja. Professor S. J. Boëthius handledde mitt statsvetenskapliga arbete under de första studieåren och har även därefter med intresse följt mitt arbete. Docenten Axel Brusewitz har med aldrig svikande beredvillighet stått mig bi med värdefulla råd. Till dem alla står jag i djup tacksamhetsskuld.

Även till tjänstemännen vid de bibliotek och arkiv, som anlitats, har jag att framföra mitt tack, liksom även till de anförvanter och vänner, i främsta rummet fröken Elin Lönegren och fil. kand. Vilhelm Scharp, vilka lämnat mig ett ovärderligt bistånd vid korrekturläsningen.

Uppsala i maj 1922.

LEIF KIHLBERG.

Ministären i förberedelse. Uppslag och ansatser under det konstitutionella »allena-styrandet».

Ministären är en obeständig och skiftande företeelse. Ständig ombildning kännetecknar dess utveckling. Det politiska läget förvandlas; de personliga krafterna växla. Förutsättningarna ändras och uppgifterna förskjutas. Statsrådets politiska organisation såsom ministär undergår en därtill svarande, oavbrutet fortskridande anpassning.

Enhetligheten under all omskiftning vilar i inre sammanhållning och konsolidering. Dess väsentliga betingelser äro: en utbildad känsla hos statsrådets ledamöter av gemensam ansvarighet för regeringsverksamhetens allmänna gång, relativ samstämmighet i politisk åskådning jämte överensstämmelse om aktuella praktiska mål, politisk ledning från en konseljens faktiskt främste ledamot, frigörelse från beroende av en dominerande personlig konungamakt och samtidig anslutning till riksdagen. Uppburet av dessa förutsättningar erhåller statsrådet den inre samling och stadga, som berättigar till ministärtiteln.

Väl kan styrkegraden hos ministärorganisationen i betydande mån växla. Den ministeriella kollektiviteten företer ej sällan påfallande brister. Homogeniteten blir stundom mindre utbildad, solidariteten i avsevärd grad begränsad, premierministerskapet ofullständigt genomfört. Emancipationen från konungamakten är i vissa fall partiell, stödet hos representationen ovisst och fragmentariskt. I och för sig utesluter emellertid detta icke ministäregenskap. Det förtunnar dess innehåll, försvagar dess verkande kraft. Men det utplånar den icke. Så länge samhörigheten bevarat en sådan bärighet, att konseljen i stort sett i avgörande spörsmål faktiskt verkar såsom en moralisk enhet med förmåga att hävda sin politiska ansvarighet för regeringens görande, är grundtendensen ådagalagd. Minimifordringarna på ministerställning kunna anses uppfyllda.

Givetvis kan omdömet i enskilda fall tveka. Hemortsrätten är svårbestämbar. Klassificeringen visar sig stundom vara disputabel. Det gives icke någon absolut måttstock. Skiljegränsen mellan de olika formerna är i viss utsträckning elastisk. Den ena går över i den andra

genom partiella, komplicerade förskjutningar i ett eller annat avseende. Exakt definiering med den fasthet, som tillkommer statsrättsliga begrepp, står ej att ernå. Det politiska materialet tillåter det icke. Det är mot dess natur att låta sig restlöst inordna i strängt fixerade kategorier. Bestämningen måste stanna vid en i överensstämmelse med gängse språkbruk och facklitterär uppfattning uppgjord, allmän karaktärisering av typiska element i ministärbilden. I all ofullkomlighet lämnar den ändock de grundläggande hållpunkterna. Stommen i ministärinstitutionen är i grova drag tecknad. Riktlinjerna för dess utveckling bliva därmed samtidigt angivna.

*

Ministären är ett jämförelsevis sent begrepp i statsrådets historia under 1800-talet.

För statsrådet i dess första verksamhetsformer är det främmande. Författningens begynnelseår känner det icke. Ännu i ett halft sekel dröjer introduktionen. Först efter långvarig förberedelse och successiv anpassning uppnås tjänliga villkor. Svåra hinder måste övervinnas, starka motståndskrafter från skilda håll betvingas, innan förutsättningar bliva beredda för fri utveckling av en politisk ministärinstitution.

En justering av centrala punkter i själva författningen visar sig erforderlig. Dess allmänna konstruktion lämnar föga plats för ett statsråd av ministärtyp. Med sitt enligt gängse maktdelningsdoktrin prononcerat oparlamentariska skaplynne[1] kan grundlagen i sin ursprungliga form icke utan svårighet och inre motvilja förlikas med en rådkammare i besittning av den inre konsistens och politiska myndighet, som tillkommer en ministär.

Sin kalkylering av regeringsproblemet stöder konstitutionen främst på konungamakten. I dess starka personliga »verkningsförmåga» ser den en huvudgaranti för regeringens effektivitet. Dess omfattande styrande befogenheter skola giva ledningen åt statsarbetet och bilda motvikten till riksdagsmakten. Statsrådets konstitutionella uppgifter begränsas förnämligast till ämbetsmanna- och medlarkallet. Vidsträcktare självständig kompetens synes för normala förhållanden icke vara avsedd. Den konstitutionella ledsatsen enligt RF. § 4, sådan den av

[1] Rörande författningens doktrinära eller mer historiskt betingade karaktär hava inom vetenskapen skilda åsikter blivit framställda. Inhemska erfarenheter och nationella förutsättningar hava av vissa författare uteslutande betonats eller skjutits i förgrunden, utländsk teoretisk påverkan av andra särskilt framhållits. Det grundläggande faktum: författningens utpräglat dualistiska byggnad, är emellertid ovedersägligt ådagalagt och av alla erkänt.

grundlagen i åtföljande bestämmelser utformats, skulle genom dylik expansion av statsrådets maktutövning lida obehörigt intrång och fara för genombrott av det dualistiska balanssystemet uppstå.

Särbestämmelserna för statsrådet giva klart uttryck åt tankegången. Funktionsfördelning och organisation äro genomförda i stil med författningens allmänna planering.

Kompetensparagraferna inskärpa begränsningen i statsrådets befogenheter. Ministerstyrelse i statsrättslig mening förbjudes; självständig beslutanderätt i regeringsärenden av rådgivarna, var för sig eller i gemen, uteslutes. »Konungen låte uti statsrådet sig föredragas och avgöre där alla regeringsärender» utom ministeriella och kommandomål. Därvid skola »underrättelser och råd» av konungen från konseljen inhämtas. Konseljledamöterna »vare ovillkorligen förbundne att sina meningar yttra och förklara; konungen dock förbehållet att allena besluta».

»För rådslagen skola statsrådets ledamöter vara ansvariga» i stadgad ordning; däremot i regel icke för besluten. Reservationsrätt medgives: vid skiljaktig mening äga statsråden den till protokollet anföra. För utomordentliga fall skärpes denna rättighet till plikt: »underdåniga» och »kraftiga föreställningar» skola vidfogas. Därmed är emellertid vidare laga påföljd utesluten. Rådgivarna hava fritagit sig från ansvar. Uttryckligen förklarar ansvarighetslagen, att det »ej kan läggas dessa ämbetsmän till last, om emot deras, på anförda skäl grundade råd, utgången, utan deras förvållande bliver olycklig». Den för den rättsliga giltigheten av ett beslut nödiga kontrasignationen av vederbörande föredragande avses väsentligen blott såsom kansliföreskrift, varigenom expeditionens överensstämmelse med det protokollförda beslutet konstateras. Endast för yttersta nödfall, till regeringsformens skydd, förutsätter grundlagen en med djupare, reala skäl motiverad kontrasignationsvägran. — På så sätt samt genom kompletterande detaljföreskrifter blir kompetensfördelningen inom regeringen rationellt genomförd. Konungen tilldelas den exklusiva decisionsrätten. Statsrådet begränsas i huvudsak till informations-, konsultations- och exekutionsfunktioner.

Rekryteringsordningen överlåter utnämningsrätten i konungens fria händer. Blott hänsyn till köns-, nationalitets-, konfessions- och skyldskapsstreck jämte vissa minimifordringar i fråga om facklig representation samt en del allmänna, löst formulerade förutsättningar föreskrivas. »Konungen utvälje (till statsrådet)[1] kunnige, erfarne, redlige och allmänt aktade, infödde svenske frälse eller ofrälse

[1] Enligt ny redigering av 1815: »Konungen kallar och utnämner — —.»

män av den rena evangeliska läran.» Beakte därvid, att »fader och son eller bröder ej på en gång må vara ständige ledamöter av statsrådet», att justitiestatsministern, såsom tillika ledamot av konungens högsta domstol, skall vara kompetent till justitierådsbefattning, att av statsråden »minst tre böra hava tjänt uti civila beställningar» och att (intill 1815) hos tvenne ledamöter av statsrådet militära specialkvalifikationer förutsättas. I övrigt lämnas, oavsett vissa ur sakens natur härledda, bjudande praktiska hänsyn, prerogativet fritt till konungens disposition. Hans förtroende är för statsrådsutnämning konstitutivt; enligt grundlagen bildar det, frånsett nämnda begränsningar och kvalifikationsbestämmelser, den enda måttstocken. Någon annan, politiskt anlagd, meritering är för konstitutionen, i närmaste överensstämmelse med dess uppfattning av statsrådets allmänna ställning, obekant. Inledningsmemorialet till regeringsformen betonar detta till yttermera visso i direkt polemik mot parlamentariska strävanden[1]: »Konungens statsråd utgör icke en i hans styrelse deltagande kår, tillsatt av rikets ständer. — — Statsrådet är sammansatt av ämbetsmän, som konungen tillkallar, och vilkas råd han hör icke blott av plikt, utan även av förtroende.»

Ansvarighetsbestämmelserna erbjuda visserligen möjligheter för kontroll och påverkan från representationen. Den allmänna, obegränsade ansvarigheten inför konungen, vilken, »när han prövar rikets tjänst det fordra», äger entlediga sina förtroendeämbetsmän, varibland samtliga konseljledamöter med undantag av justitiestatsministern[2], kompletteras av en begränsad ansvarighet inför ständerna. Den juridiska ansvarigheten inför riksrätt giver vissa garantier mot flagranta lag- och författningsbrott. Den politiska lämnar tillfälle till omprövning av rådgivarens ämbetsutövning ur statsnyttans synpunkt. Vissa laga maktmedel bliva därmed åt riksdagen av författningen själv anvisade. Tydligen kan detta befordra ett representationens inflytande på statsrådet, närmast i fråga om avgång, indirekt även beträffande rekrytering och verksamhet.

Men restriktionerna äro på vardera linjen betydande. Kontrollens basering på statsrådsprotokollen och inskränkning i fråga om laga ansvar till huvudsakligen rådslagen, dess bundenhet vid gällande tidsbestämningar och komplicering genom den splittrade arbetsfördelningen

[1] Formuleringen är avsedd såsom bestämd vederläggning av vissa vid grundlagsarbetet yppade strävanden att draga statsrådsutnämningen in under representationens inflytande. Brusewitz, Studier över 1809 års författningskris, s. 74.

[2] Justitiestatsministern är, såsom ledamot av konungens högsta domstol, inamovibel men kan av ständerna genom opinionsnämndens votering avsättas. Detta enastående och egenartade förhållande kvarstår intill departementalreformen 1840, då denna »föreningslänk mellan regerings- och domarmakterna» avskäres.

inom statsrådet, inskränker effektiviteten. Rättegångsprocessen vid åtal enligt § 106 lider av bristfälligheter i gällande instruktion samt utsättes genom domstolens sammansättning för möjligheten av kungligt inflytande. Proceduren enligt § 107 regleras av former, vilka genom sin omständlighet och tyngd svårt belasta densamma. Detaljkontrollen, vartill protokollsgranskningens allmänna läggning och grundlagens föreskrifter i viss mån inbjuda[1], hotar att i politiskt hänseende försvaga dess verkande kraft. Kommer därtill riksdagsbeslutets i berörda ärende enbart petitionära karaktär. Statsrättsligt innebär det endast en representationens opinionsyttring. Någon förpliktelse för konungen att ställa sig riksdagens skriftliga »önskan» till efterrättelse föreskrives icke.

För en representation, som i sammansättning och verksamhetsformer lider av svåra organisatoriska svagheter (ämbetsmannarekrytering med åtföljande osjälvständighet inför kunglig påtryckning, ståndssplittring, otymplighet i arbetsformer), som grundlagen giver endast femårig periodicitet och som i viktiga delar (i fråga om finansmakt och förvaltning, särskilt genom konungens ekonomiska lagstiftningsrätt, garantien, RF. § 109, mom. 3, mot total budgetvägran, bestämmelserna RF. §§ 46 och 90) är betagen eller bestridd rättigheter, vilka med avseende på konseljbildningen pläga utgöra verksamma påtryckningsmedel, betyder det reellt svåra inskränkningar. Detta i synnerhet som riksdagen i avsevärd omfattning, även vid granskningen av statsrådets åtgöranden i och för utkrävande av ansvar, isoleras från direkt beröring med konseljledamöterna, då dessa enligt gällande rättsordning äro uteslutna från deltagande i förhandlingarna såväl i utskotten som i de lägre ståndén.[2] Inom skyddsringen av säkerhetsgarantier synes statsrådet sålunda i det hela vara rätt väl garderat mot starkare påverkan utifrån.

Statsrådets inre organisation är genomgående lämpad efter begränsningen i uppgifter. Fasta och ingående föreskrifter reglera verksamhetsformerna. Antalet statsrådsledamöter fixeras, och sammansätt-

[1] Formuleringen i § 107 tager visserligen avstånd från detaljkritiken och utgår från generell kontroll, men dess föreskrifter i detta hänseende äro ej fast preciserade och kunna lätt, under påverkan av granskningsobjektets särskilda karaktär och kontrollapparatens speciella inriktning, leda till detaljanmärkningsförfarande. Tynell, Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, avd. III.

[2] Hos ridderskapet och adeln ägde statsrådets adliga ledamöter tillträde på egen rätt eller genom fullmaktsförvärv; upphöjande i adligt stånd erbjöd möjlighet att förskaffa ofrälse ledamot av statsrådet introduktion. Sedan 1823 stod prästeståndet öppet för ofrälse civil statsrådsledamot såsom medlem av och representant för vetenskapsakademien. I övrigt ställde gällande ståndsordningar genom sina valbarhetsbestämmelser svåröverkomliga hinder i vägen för tillträde. Naumann, Sveriges grundlagar, uppl. 1866, 2, s. 477, Wærn, Bör det vilande representationsförslaget antagas?, 1850, I, 50.

ningen av olika konseljer bestämmes; i några fall med viss latitud för fri växling, eljest strängt fixerade. Sju slag av konseljer föreskrivas, av olika storlek och karaktär i förhållande till ärendenas art och vikt. Åt skilda grupper inom statsrådet givas skilda konstitutionella plikter. Sex konsultativa statsråd sitta såsom ordinarie ledamöter, närmast med allmänt övervakande uppgift. Fyra statssekreterare deltaga i statsrådet såsom ett slags underordnade sakkunniga för skilda förvaltningens grenar, i ordinarie konseljer närvarande endast vid egen föredragning. T. f. föredragande vikariera efter behov. Justitiestats- och utrikesstatsministrarna, hovkanslern och justitiekanslern intaga var för sig en särskild, egenartad ställning. Generaladjutanter, justitieråd och revisionssekreterare tjänstgöra vid behandlingen av speciella mål. Rikets allmänna ärenders beredning, åtta skicklige och oväldige män, fyra av frälse och fyra av ofrälse stånd, handhava med föredragandena ärendenas förberedande handläggning.

En vidlyftig och invecklad byråkratisk apparat, noggrant reglerad i formerna, planmässigt uppdelad efter arbetsfördelning, ansvar och rang, oskiljaktigt förbunden i växlande, intima konnektioner med den övriga administrationen! För politisk verksamhet är dess otjänlighet i ögonen fallande. Vissa förbättringar i förhållande till äldre ordning och uppslag i ändamålsenlig riktning, närmast representerade av konsultinstitutionen, kunna i detta omdöme intet väsentligt ändra. Den djupgående klyvningen i skilda grupper med olika ställning och befogenhet motverkar i utomordentlig grad varje strävan till fastare inre samling. Statssekreterarbefattningens hermetiska instängning inom det egna specialområdet försvårar yttermera inbördes sammanhållning. Arbetssplittring och divisionsansvar inom skilda fack i förening med bristfällig myndighet från statsrådsledamöternas sida i förhållande till ämbetsverk och underordnade stäcka kraften.[1] Och konkurrensen i rang mellan konseljens tvenne statsministrar jämte djupt engagement för vardera i fack-

[1] Särskilt försvåra justitiestatsministerns och justitiekanslerns, utrikesstatsministerns och hovkanslerns, statssekreterarens för krigsärenden och generaladjutanternas handläggning av likartade ärenden enhetlig behandling och samlat ansvar. — Bristfälligheterna häruti liksom i andra avseenden i 1809 års statsrådsorganisation ställas i skarp belysning av den djupgående och allsidiga kritik, som under den långvariga diskussionen kring departementalreformen lämnas. Blom, Det svenska statsrådets organisation 1809—40 och A. B. Carlsson, Historisk översikt av den svenska centralförvaltningen, Departementalkommitténs betänkande, III, giva härav en sammanträngd framställning. Särskilt observeras i slutdebatten 1840 t. f. statssekreteraren, biskop Heurlins illustrativa och vägande utläggning av ämnet (Pr. II, 110 ff., av Blom meddelad såsom bilaga) och tidigare Gustaf Löwenhjelms ofta citerade dräpande anmärkningar över systemet med »resonerande» statsråd och »skrivande» statssekreterare, i betänkandet 1828 »Om huvudfelet i ämbetsverkens organisation i Sverige» (publicerat av Clason, Hist. Tidskr. 1905, s. 238 ff.) samt i broschyren 1834 »Om styrelsens organisation i Sverige».

liga uppgifter utesluter bestämd anvisning på politiskt ledarskap inom rådgivarnas egen krets.[1] Inriktad på ämbetsmannamässig skötsel av ärendena, med tyngdpunkten i arbetet förlagd till de löpande göromålen, kan institutionen nödtorfteligen vara tjänlig, ehuru även därvid svåra defekter, särdeles genom divisionsansvaret inom olika förvaltningsgrenar, besvära. För sådana ändamål är den i främsta hand avsedd; begränsade uppgifter av dylik art borde den vara någorlunda mäktig. För de skärpta krav, som en självständig politisk initiativverksamhet ställer, synes den däremot svårligen lämpad.

Utsikterna för politisk konsolidering av statsrådet äro således ur grundlagsrättslig synpunkt genomgående ogynnsamma. Allmänna konstitutionella och speciella institutionella svårigheter hämma från alla sidor utvecklingen. Försök att leda den i angiven riktning måste räkna med ihärdigt motstånd. Den för statsrådets tillväxt till ministär nödvändiga inre koncentrationen och politiseringen, emancipationen från konungamakten och attraktionen till riksdagen, rubbar i väsentliga delar givna konstitutionella cirklar. Skall omläggningen med åtföljande maktexpansion genomföras, måste den ske t r o t s grundlagens ursprungliga avsikter, ej med dess givna sanktion och stöd.

Förvisso blir ej detta avgörande. Författningens hinder äro icke oöverkomliga. Ej ens regeringsformens kategoriska bud: »Efter deras ordalydelse skola grundlagarna i varje särskilt fall tillämpas», giver dem absolut motståndskraft. En »elastisk» tolkning låter sig väl praktiseras. Grundlagsbud, i synnerhet kompetensbestämmelser och funktionella föreskrifter av här föreliggande art, kunna i praxis kringgås, undermineras och berövas sin verkande kraft. Utvecklingen går grundlagens avsikter och förutsättningar förbi. För nödvändiga, i främsta hand organisatoriska, reformer står dessutom alltid grundlagsändringsinstitutet till buds. Voro tillräckliga inre krafter förhanden, kunde väl tänkas, att på så sätt skulle beredas utrymme för en politisk ministärorganisation.

---

[1] Såsom chef för kanslistyrelsen intill dess upphävande 1833 och med även under följande tid bevarad överordnad ställning i förhållande till kansliet i dess helhet intog utrikesstatsministern, förutom genom ämbetets höga traditioner från rikskanslers- och kanslipresidentstiden samt i följd av den, genom grundlagen § 34 RF. förlänade, höga rangen (jfr 1810 års RO. § 26, 81), en särskilt framskjuten position. Men första rangplatsen i rikets och statsrådets »högsta värdighet» gjordes honom stridig av justitiestatsministern, det förnämliga riksdrotsämbetets närmaste arvtagare, som, med hänvisning till grundlagens, för statsministrarna gemensamma, rangbestämmelser samt honom tilldelade speciella befogenheter, särskilt såsom, enligt riksakten § 7, skiftesvis med norske statsministern ordförande i interimsregering, krävde jämnställdhet eller företräde. I den allmänna uppfattningen synes, åtminstone vid tiden för departementalreformen och senare, justitiestatsministern stått främsta platsen närmast. Jfr De Geers uppfattning i dessa frågor uttalad 1876, FK. 4: 49, AK. 7: 20.

Men svårare hinder funnos. Andra bestämmande faktorer i statslivet ställde sig mer eller mindre fast avvisande. I främsta rummet gällde detta konungamakten. Dess anspråk och intressen läto sig, enligt vederbörandes mening, icke förlika med ett dylikt statsrådets självständiggörande. Därutinnan biträddes dess uppfattning av inflytelserika grupper inom ständerna. Den förhärskande konservativa meningsriktningen samt de med denna intimt förbundna byråkratiska intressena motsatte sig systematiskt en politisering och maktförstärkning av statsrådet. Stödd på sådana garanter, därtill gynnad av inre splittring och svaghet hos de angripande progressistiska elementen, förmådde konstitutionen bjuda långvarigt motstånd.

*

Under författningens första tillämpning hava motståndskrafterna starkt övertag. Strävanden till en friare utbildning av konseljen för förbättring av dess politiska myndighet och verksamhetsförmåga hållas strängt tillbaka. Statsrådet begränsas regelmässigt till minsta möjliga av den i och för sig knappa befogenhetsutövning, varpå författningen giver anvisning.

Förhållandet mellan statsmakterna utmärkes av en genomgående dualism. De starka tendenser i denna riktning, som ligga inneslutna i författningens maktfördelning, befordras och utarbetas under Karl Johans-tidens regeringssystem. Regering och representation stå i stridsställning mot varandra. Konstitutionella gränstvister brinna efter hela linjen. »Inbördes bevakning och inbördes återhåll», ömsesidig misstro och spänning kännetecknа relationerna.

Buren av fast övertygelse om regentens personliga ledareuppgifter och orubblig tillit till sin egen förmåga, parad med överlägsen viljekraft och temperamentsfull skärpa, sätter Karl Johan, till en början såsom kronprins, senare såsom konung, i vidaste omfattning sin personliga prägel på regeringspolitiken. Den gängse beteckningen av regeringssystemet såsom »allenastyrandet» giver, fattad cum grano salis, en träffande karaktäristik av detsamma. Konungapersonligheten dominerar.

För en minister gives icke under sådana omständigheter någon plats.[1] — Statsrådsrekryteringen verkställes i regel enligt konungens di-

[1] För den följande framställningen hänvisas till i litteraturförteckningen nämnda memoarer och vetenskapliga bearbetningar rörande Karl Johans-tiden. Historiska framställningar och minnesuppteckningar från samma tid i Norge giva belysande paralleller. Särskilt påpekas bland de förstnämnda Norges historie, IV (J. E. Sars), och Baetzmann, Det norske statsraad 1814—84.

rektiv, under hans direkta ledning. Ministerskiftenas separata karaktär ställer sig härför särdeles gynnsam. Affären kan ordnas mellan vederbörande och konungen. Övriga statsrådsmedlemmar ställas som regel utanför uppgörelsen. Ofta kommer den för alla eller de flesta som en fullständig överraskning — ej alltid som en behaglig sådan. Utnämningsprerogativets vida diskretionära befogenheter utnyttjas i vitt mått för en personlig tillsättningspolitik. Privat bevågenhet av politiskt indifferent natur eller allmän anslutning till konungens politiska syftemål sättes såsom i det närmaste oeftergivlig förutsättning. Framskjuten social position anses därtill för statsrådets rangposter nödvändig. Välrenommerad administrativ kompetens, dokumenterad i ämbetsställning, beaktas. Mer än politiska förtjänster väger i allmänhet sådan meritering. Dock är den ej absolut nödvändig. Särskilt nära förtroendeförhållande till konungen kan ersätta brister i densamma. I någon mån gäller detta även, för undantagsfall, speciell politisk kapacitet.

Rullorna giva en åskådlig bild av ställningen.[1] Adlig titel, ofta förenad med hög hovcharge, dominerar. I de höga statsministerämbetena är sådan allena förhärskande. Ingen av dess innehavare saknar greve- eller friherretitel. Inom statsrådsgruppen är den övervägande. 1828 utnämnes det första ofrälse statsrådet (Schwan). Blott tvenne (Poppius, Fåhræus) följa honom senare i ämbetet. Inom statssekreterarkategorien, vars rangställning är underordnad (enligt grundlagen lägre än kollegiepresidenternas), finnas väl ofrälse redan 1809 (Börtzell, Järta), men även där förbliver elementet i svag minoritet. — Ämbetsmannakarriär intager i regel huvudplatsen i den officiella meritlistan. Till statsminister- och statsrådsämbetena nämnas den civila och militära byråkratiens främsta ledamöter. Presidenter, landshövdingar, justitieråd, envoyéer, generaler, amiraler stå i närmaste befordringsutsikter. Endast i undantagsfall sträcker sig urvalet längre ned på rangskalan. Någon gång göres avancemanget via en statssekreterar- eller hovkanslerstjänst. För sådan anses ej innehav av högre ämbetsställning nödig. Expeditionssekreterarbefattning, eventuellt förenad med välkvalificerad t. f.-tjänstgöring i konselj, eller syssla i motsvarande rangställning är i allmänhet närmast meriterande.

Otvivelaktigt hava vid dessa utnämningar ur den högre och lägre byråkratien även politiska hänsyn direkt eller indirekt i icke få fall medverkat. Proveniensen utesluter icke detta; ämbetsmannaställning låter sig väl förenas med politisk verksamhet. Bevisligen har särskild för-

[1] Swalins personhistoriska framställning, Konungens svenska och norska statsråd 1809—81, lämnar en, dock icke på alla punkter fullt pålitlig, sammanfattning av de viktigare biografiska data.

tjänst på riksdagsmannabanan lyft åtskilliga personer upp på taburetten, som eljest ej enbart genom sin ämbetsmannakapacitet skulle för dylikt avancemang uppmärksammats. Konseljsammansättningen den närmaste tiden efter statsvälvningen bestämmes i anmärkningsvärd utsträckning av sådan hänsyn. Revolutionens män kallas till meddelaktighet i ansvaret. Även senare förmärkes vid skilda tillfällen en politisk anstrykning i vissa delar av statsrådssammansättningen. Framskjutna ledamöter av ståndsriksdagen engageras för rådgivarkallet. Deras politiska erfarenhet och inflytande göres regeringen till godo.

Heurlin (t. f. statssekreterare 1838—40, senare ecklesiastikminister 1842—44) inkallas i konseljen snarare på grund av sin kända politiska ledare- och förhandlingsskicklighet än för speciella ecklesiastika kvalifikationer.[1] Af Nordin (statssekreterare 1825—28, statsråd 1828—31) och G. af Ugglas (statsråd 1828—31), båda förutvarande inflytelserika ledamöter av statsutskottet och väl förfarna i riksdagsvärv, äga före utnämningen jämförelsevis ringa och kortvarig administrativ meritering; utnämningarna betraktas allmänt ur politisk synpunkt. Motsvarande gäller i viss mån Schwan, borgarståndets mångårige talman, fullmäktig i riksgäldskontoret, direktör för Ostindiska kompaniet samt chef för ett av landets mest ansedda handelshus; den byråkratiska infattningen blir vid hans statsrådsbefordran fullständigt bruten och den privata företagsamheten i praktiska värv jämte politisk beräkning beaktad på ett sätt, som gör fallet i dessa avseenden enastående; utnämningen »från Skeppsbron» väcker också berättigad uppmärksamhet.

Konungen har alltså icke helt kunnat eller velat undandraga sig inflytande från den riksdagspolitiska situationen. En övervägande riksdagsopinions krav eller allmänna riktning har stundom föranlett viss orientering i utnämningspolitiken. Men i stort sett reduceras den riksdagspolitiska influensen till sekundär och underordnad plats. Statsrådsutnämningar av politisk innebörd i flagrant motsättning till en prononcerad riksdagsmening kunna även anföras.[2] Och i de flesta fall läggas utnämningarna väsentligen i politiskt indifferent riktning.

[1] Heurlin, ledamot av riksdagen redan 1828, medlem av SU., statsrevision och ett flertal kommittéer, var, såsom E. Hildebrand anmärkt, »en mästare i den parlamentariska intrigen och riksdagstaktiken, en durkdriven riksdagsledamot». Reuterdahl, Levnadsteckning över Svenska vetenskapsakademiens ledamöter I, 185 ff., Leijonhufvud, Minnesanteckningar, s. 257 f., Fåhræus, Skildringar s. 105 f. Nämnda förtjänster dokumenterades ytterligare under riksdagen 1840—41, vilket blev en anledning till hans återinträde i statsrådet 1842.

[2] Exempelvis Järtas statssekreterarbefordran 1815. Järta förklarade sig själv vid den omedelbart efter riksdagen företagna utnämningen vara »mera än någon annan i opposition mot de tänkesätt, vilka vid den sista riksdagen blivit framställda som nationens allmänna». Valda skrifter, utg. av H. Forssell, I, s. LXXXIII.

Detta i allt skarpare utprägling mot periodens slut[1]; den byråkratiska karaktären göres dominerande.

Av motsvarande grunder bestämmes i huvudsak avgången ur statsrådet. När konungens förtroende är förverkat och hans personliga intentioner göra en omflyttning önskvärd, är tiden inne för demission. Mer eller mindre oförtäckt concilium abeundi, indirekta anmaningar genom kolleger eller konungens förtrogna utom konseljen äro, då statsråden icke redan själva insett lämpligheten av en demissionsansökan, tillfyllest. Direkt entledigande behöver av konungen icke tillgripas. Rådgivarna foga sig. Ställningen är för dem självklart ohållbar, när stödet från konungen sviker. Däremot icke om egna rådslag förbigås vid besluten. Med reservation till protokollet och kunglig förtroendeförklaring anses i sådant fall saken utagerad; endast sällan göres dylik meningsskiljaktighet till resignationsanledning. Avgången underlättas, där den icke endast betyder en förflyttning inom konseljen från hovkanslers- eller statssekreterarpost till högre statsråds- eller statsministerdignitet, genom befordran till andra höga charger inom ämbetsmannavärlden. Motiveringen, i den mån den genom sparsamma officiösa upplysningar göres bekant, förlägges till det strängt sakliga. Fackligt-administrativa grunder framställas, utom i de fall då privata skäl uppenbarligen varit huvudanledning, såsom avgörande. Principiellt och genomgående undvikes all antydan om riksdagspolitiskt inflytande. I de flesta fall även med god sanning. Politisk influens utifrån är faktiskt, ej blott till formen, systematiskt skjuten i bakgrunden. Försök inom ständerna att göra vissa anspråk i avseende på statsrådsdemission gällande mötas av bestämt avvisande. Riksdagens riksrättsmål och aktioner på den politiska ansvarighetslinjen löpa gång på gång, trots stora förhoppningar och häftiga ansträngningar från oppositionen, genom inre svaghet och fast motstånd ut i sanden. Andra påtryckningsförsök stranda redan i ansatsen eller negligeras. Välvilliga anvisningar och råd i debatter och tidningspress lämnas väsentligen utan avseende. Och måste i utomordentliga fall en viss hänsyn tagas, cacheras den nogsamt. Avgången begränsas till enstaka plats, uppskjutes till senare tidpunkt och förses med en traditionell officiös motivering, noga ansad från politiska inslag.

Konseljens stabilitet blir under sådana förhållanden betydande. Principiellt och praktiskt väsentligen ställt över växlande politiska skiftningar i allmänna opinionen och riksdagen bevarar statsrådet under långa tider en ensartad karaktär. Vissa skeden med tätare skiften i personalen och kursförskjutningar i regeringspolitiken kunna väl skönjas, exempelvis vid 1820-talets utgång och i 1830-

[1] Sveriges historia IX: 1, 319 f., 336, IX: 2, 4.

talets begynnelse. Dock äro fluktuationerna, sedda i belysning av en senare tids förhållanden, i stort sett föga betydande. Medeltiden för innehav av konseljämbete betygar detta. Statsråd och statsministrar, justitie- och hovkanslerer sitta särdeles länge på sina poster. Inom en period på omkring trettio år avlösa varandra sammanlagt tjugonio ordinarier på de sex konsultativa taburetterna, fyra resp. tre i vardera av statsministerämbetena, fem och tre på kanslersposterna. För statsrådsgruppen giver detta en medeltid för innehav av ämbetet av ungefärligen sex år, för de övriga sex à tio. Matriklarna uppvisa sådana veteraner i tjänsten som Rosenblad, statsråd i tjugo år, därefter justitiestatsminister i elva, Gyllenborg, justitiestatsminister i nitton år, A. G. Mörner, statsråd i tjugotre, C. A. Löwenhjelm, statsråd i sjutton, von Engeström, utrikesstatsminister i femton, af Wetterstedt, hovkansler i femton, sedan utrikesstatsminister i tretton år. När demissionen till sist bryter långvarig och trogen tjänst i rådkammaren, är orsaken ofta åldersskröplighet. Av statsråden avgå sju med döden och lika många efter uppnådd pensionsålder. Av justitiestats- och utrikesstatsministrarna avlida tre på sin post, två avgå i pensionsålder. Att för övrigt ansenlig anciennitet utöver för andra kronans ämbetsmän stadgad åldersgräns ej i och för sig betraktas såsom oförenlig med statsrådsverksamhet, är flerfaldigt bestyrkt. Den övliga pensionsgränsen överskrides ofta. Det främsta exemplet är Rosenblad, som först vid åttioett års ålder lämnar justitiestatsministerämbetet. Allt som allt, på stabiliteten i personuppsättningen kunde icke i avseende på dessa ämbeten rättmätligen klagas. Snarare sträckes permanensen längre än skäligt är.

För statssekreterareämbetena ställa sig uppgifterna något ogynnsammare. Talen variera betydligt för olika poster. De äro: för statssekreteraren för ecklesiastikärenden sju à åtta år, för civilärenden sex, för finansärenden ej långt från fyra och för krigsärenden något över tre år. I medeltal växla tjänsterna efter ungefär sex års förlopp innehavare. Bland statssekreterare med särskilt långvarig ordinarie eller t. f.-tjänstgöring anföras för de olika statsexpeditionerna, tagna i nämnd ordning: Grip med nio år, Skogman med sjutton år, Rosenstein med tretton år (hela tiden t. f.), Danckwardt med aderton år (varav sex såsom t. f.). Även detta visar en kontinuitet, som, trots vissa ojämnheter, ej minst genom det utsträckta tillförordnandesystemets inverkan[1], måste anses betydande.

Sammanställas ovan refererade karaktäristiska drag: rekryteringens

[1] Nämnda statsexpeditioner hava i runt tal tolv år av de trettio, mer än en tredjedel av tiden, varit tillsatta på förordnande.

utpräglade ämbetsmannaläggning, demissionsprocedurens successiva separata resignationer och administrativa motiveringar, ancienniteten, den fasta stabiliteten på de flesta poster samt t. f.-systemet, giva de ett starkt intryck av statsrådets byråkratiska prägel. Vissa drag störa väl understundom enhetligheten; ansatser till en inre brytning i stilen kunna skönjas; men endast partiellt och episodiskt. Såsom huvudintryck kvarstår, att konseljen synes organiserad och rekryterad snarare som ett högsta exekutivt ämbetsverk, ställt i omedelbart beroende av konungen, än som ett organ för politisk kooperation och självständig verksamhet.

Arbetet blir därefter. Ämbetsmannarutinen med förtjänster och fel: formell korrekthet men politisk svaghet, sätter på detsamma sitt särmärke. Ämbetsmannens traditionella subordinationsplikt inför konungen väger tyngre än självständigheten inför ett politiskt program; i de flesta fall på grund av avsaknad av politisk hållning, i andra genom svaghet eller smidighet i denna, förenad med principiell hänsyn för den monarkiska viljan. Undantag givas, särskilt under tidigare år. En Järta, en Wirsén, en Hartmannsdorff, för att endast nämna några bland de mest framträdande, representera i konseljen en bestämd och målmedveten vilja. Självständiga politiska insatser framgå ur deras verksamhet. Tydlig personlig inverkan på konungens beslut i viktiga regeringsfrågor kan spåras. Stark argumentation och fast hållning lämnar honom icke utan intryck. Konungen låter sig av dem övertygas, även i fall där hans egen ståndpunkt från början divergerat. En viss sammanhållning mellan de i saken närmast intresserade rådgivarna befordrar i dylika fall framgång för föredraganden. Den i praxis uppvuxna statsrådsberedningen har därvid under de förtroliga förhandlingarna konseljledamöterna emellan med fördel kunnat användas.[1] När statsråden, stödda till en sådan preliminär uppgörelse, enhälligt deklarera sin anslutning till föredragandens hemställan, blir den moraliska påverkan starkt kännbar. Konungen böjer sig i vissa fall efter protester och intensivt motstånd.[2] Men dylik samverkan rådgivarna emellan är illa tåld och, om driven till fastare ministeriell solidarisering, av konungen betraktad såsom inkonstitutionellt intrång i hans allena-beslutanderätt. Någon normalföreteelse bliva dessa ministeriella »samman-

[1] Skjöldebrand, Memoarer, V, s. 228 f., Sveriges historia IX: 1, 315, Andersson, a. a., s. 51, Tynell, Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, s. 109 ff. Spridda upplysningar hos Blom, Det svenska statsrådets organisation, s. 59 f., samt i Ulfsparres, Fåhræus', Palmstiernas, Leijonhufvuds och Liljecronas memoarer, i vilka även övriga sidor av regeringspraxis belysas av ett jämförelsevis rikhaltigt notismaterial.

[2] Exempel: myntrealisationsfrågan 1830. Fåhræus, Skildringar, s. 156, Schinkels Minnen XII: 1, 114, 129 f.

svärjningar» ej heller. Den ömsesidiga hjälpen och kollektiva ansvarighetskänslan blir föga utvecklad. Förbindelsen statsråden emellan är, även i viktigare ärenden, i hög grad inskränkt. Den enskilde rådgivaren kan icke såsom regel hos kollegerna påräkna fast, solidariskt understöd. Sålunda framträdande fristående inför monarken, blir hans ställning osäker. Konungens påtryckningsmöjligheter äro i sådant läge särdeles gynnsamma och hava med stor framgång av honom utnyttjats.

Den högsta arbetsledningen inom regeringen, den faktiska såväl som formella decisionen i avgörande spörsmål, tillhör följaktligen i stort sett konungen. Han angiver riktlinjerna för regeringspolitiken, tager själv initiativet i viktiga ärenden, vare sig på grund av egen bestämd uppfattning eller under inspirationer från rådgivare utom konseljen (»sidoinflytandet»), prövar föredragandenas hemställanden, diskuterar vid de enskilda förberedande föredragningarna, vars resultat i allmänhet bliva bestämmande för avgörandena vid senare statsrådssammanträde, med sina rådgivare var för sig framlagda utredningsresultat och föreslagna lösningar, bildar sig i viktigare eller för honom särskilt intresserande frågor en bestämd personlig mening, oftast i enlighet med, stundom avvikande från föredragandens hemställan, samt bestämmer i överensstämmelse därmed vid behandlingen i konselj besluten. Särskilda diktamina i form av proklamationer eller resolutioner uttrycka stundom till protokollet hans personliga uppfattning. Sammanfaller icke rådgivarnas mening med konungens, fattas ej sällan beslut deras anslutning förutan: konungen vidhåller sin vilja mot enhälligt dissentierande statsråd eller erhåller från en eller något fåtal »ja-herrar», osjälvständiga verktyg för hans enskilda vilja, önskvärd betäckning.[1] För de övriga står alltid, sedan de framfört sina »très humbles objections», reservationsrätten till buds. I allmänhet är den tillfyllest; vidare åtgärd anses obehövlig. Den formella oantastligheten räddas, ämbetsplikten uppfylles, vederbörande fritager sig från laga ansvar. Kontrasignation kan utan svårare betänkligheter utskrivas. Visar sig motsättningen vara särskilt svår, återstår dessutom uppskovsmöjligheten: ärendet överlämnas till dilatoriska förhandlingar. — Konseljens ställning blir sålunda under konungens förhärskande inflytande och den inre splittringen starkt kringskuren. Den enskilde rådgivaren sluter sig som regel inom sitt fack, statsrådet i sin helhet förnämligast inom den administrativa horisonten. Den expeditionella handläggningen av löpande administrativa ärenden blir det väsentliga. De i egentlig mening politiska uppgifterna ligga i stor utsträckning nere.

Ställningen till riksdagen bestämmes av denna statsrådets inre

[1] Se bihanget.

begränsning samt av vissa grundsatser med principiell betoning. Enligt strängt genomförd maktfördelningsdoktrin skulle ju rådgivarna stå helt utanför representationen; regeringsmakt och riksdagsmakt borde arbeta efter skilda linjer, utan närmare personlig kontakt och påverkan. För flera av 1809 års män, senare medlemmar av statsrådet, hava dessa ledsatser, i mer eller mindre modifierad form, haft ingripande betydelse. Tankegången är djupt införlivad med deras konstitutionella åskådning och torde i det väsentliga även genom senare år av dem bevarats.[1] Regeringspraxis, i den mån den bestämdes av deras inflytande, rönte synbarligen därav inverkan. Doktrinen motiverade och stärkte en viss hållning i förhållande till riksdagen. Tendenser till passiv avvaktan och reserverad avslutenhet, vartill statsrådets allmänna karaktär i och för sig predisponerade, stimulerades och befästes, ehuru visserligen aldrig till en styrka, som fullt motsvarade det doktrinära idealet.

Regeringen kunde ej fullständigt avspärra sig från beröring med riksdagen. Författningen avsåg det icke, då den medgav kompatibilitet mellan rådgivare- och riksdagsmannabefattning.[2] Och praktiska hänsyn av tvingande art hindrade en sådan fullständig avgränsning. Konseljen nyttjade även, vad rikets första stånd beträffar, den i grundlagen givna kommunikationsleden i ganska vid utsträckning. Dess adliga ledamöter, vilka ju utgjorde rådkammarens stora flertal, togo ofta, på egen rätt eller med hjälp av fullmaktsförvärv, säte och stämma på riddarhuset samt närvoro vid dess förhandlingar. Upplysningar lämnades vid behandling av kungliga propositioner eller eljest viktiga spörsmål, motiveringar fullständigades, kritik besvarades o. s. v.[3] Erkänt skickliga riddarhustalare och debattörer inom statsrådspersonalen voro stundom på detta sätt engagerade för försvaret på regeringssidan. Vid några tidpunkter förbands detta med en livlig verksamhet under icke-officiella former i informations- och prepareringssyfte. Enskilda statsrådsledamöter trädde i kontakt med partigrupperingar inom ständen.[4] Utrikesstats-

[1] Brusewitz, Studier över 1809 års författningskris, passim, Rexius, Några ord om andan i 1809 års grundlagstiftning, Statsvet. Tidskr., 1914, densamme, Det svenska tvåkammarsystemets tillkomst och karaktär, s. 39 ff., 99 f., densamme, Striden om finansmakten under Karl XIV Johan, s. 9 ff., 19 ff., Gränström, Kompromissen i 1809—10 års författning angående de högsta regementsorganens tillträde till riksdagens förhandlingar, Statsvet. Tidskr. 1917. Jfr Andersson, »Oppositionen» och ministeransvarigheten, s. 27, 88.

[2] Detta villkorliga tillträde till representationen beviljades med avvikelse från konstitutionsutskottets första förslag till riksdagsordning, vilket utestängt statsråd från varje utövning av riksdagsmannaskap. Gränström, Kompromissen i 1809—10 års författning angående de högsta regementsorganens tillträde till riksdagens förhandlingar, Statsvet. Tidskr. 1917.

[3] Se bihanget.

[4] Kommittéväsendet har även i anmärkningsvärd omfattning nyttjats för liknande

minister af Wetterstedts förhandlingar i enskilda konferenser med framskjutna politici, utskottsledamöter och fraktioner ur olika stånd[1], »riksdagsminister» af Nordins och generaladjutanten Brahes ledning av »inflytandespolitiken» 1828—30[2] samt statssekreterare Heurlins energiska ledarearbete inom prästeståndet 1840[3] utgjorde de mest remarkabla exemplen härpå. Med viss rätt talade man vid dessa tidpunkter om regeringsledning och regeringsparti. En parlamentarisk anstrykning åt relationerna mellan riksdag och regering syntes i vissa delar, i avseende på den ministeriella arbetstekniken, skymta.

Sådana företeelser som de sistnämnda hörde dock till undantagen. De uppmärksammades och kommenterades ej minst just på grund av sin avvikelse från övlig regeringspraxis. Återhållsamhet i fråga om närmare, kontinuerliga förbindelser med bredare partigrupperingar var ännu i stort sett det normala. Var regeln något tänjbar för personliga insatser vid utomordentliga situationer i fråga om riddarhuset, stod den så mycket fastare beträffande de övriga ständen. Den smala grundlaga förbindelseleden till ofrälse ständen lämnades på exeptionella undantag när obegagnad; även under de senare riksdagarna, då deras inflytande var statt i ständigt stigande och ett deltagande i deras för-

---

syften. Kommittésammansättningen upptager vid politiskt viktiga frågor i vissa fall särskilda representanter för riksdagsmannaerfarenhet och parlamentariskt inflytande. Vid exceptionella tillfällen, i tullkommittéerna 1829 och 1834, är detta genomfört i en utsträckning, som anteciperar utvecklingen till de s. k. parlamentariska kommittéerna. Thyselius, Förteckning över kommittébetänkanden, I, Fåhræus, Skildringar ur det offentliga livet, s. 8 ff., 11, Montgomery, Svensk tullpolitik 1816—1911, s. 33 f. Statsministrars, statsråds och statssekreterares ledamotskap och ordförandeplacering i kommittéer möjliggör därvid direkt ömsesidig påverkan. I vid omfattning har sådan organiserad samverkan förekommit. Av de under tiden 1809—44 fungerande ungefär 180 kommittéerna har mer än halva antalet, närmare 100, bland sina ledamöter räknat medlemmar av statsrådet; i de viktigaste har statsråds ledamotskap varit regel. Clason, Statsrådsmedlemmar såsom kommittéledamöter under tiden efter 1809, Festskrift till P. Fahlbeck, s. 152 ff.

[1] Gränström, Om plenum plenorum, s. 44, Andersson, a. a., s. 27, not 4, 111. Även hänvisades, vid senare diskussion av spörsmålet om rätta förhållandet mellan regering och representation under riksdagsarbetet, särskilt till den ministeriella praxis, som av Wetterstedt blivit använd. DA. $^{10}/_{11}$ 1865 (nedan s. 73 not 1), Dalman DA. $^{6}/_{4}$ 1870 (nedan s. 133 not 3). Det bör anmärkas, hurusom Wetterstedts livliga parlamentariska verksamhet och ledarearbete även återspeglas i den höga frekvens, som representeras av hans inlägg i riddarhusförhandlingarna; under riksdagen 1828—30 avgivas från hans sida över 150, 1834—35 vid pass 75 yttranden.

[2] Sveriges historia IX: 1, 262 ff., Alin, Schinkels Minnen XII, 1: 5, 142 f., 164, Andersson, a. a., s. 93 f., 112 ff.; jfr s. 101, not 4, Rexius, Det svenska tvåkammarsystemet, s. 4 ff., 14 ff. Påtryckningsmöjligheterna utnyttjades med en framgång, som låter det i reaktion häremot framsprungna emancipationsmotivet bliva en drivande anledning till representationsfrågans aktualisering vid denna tidpunkt. Senare synas emellertid dessa inflytandesresurser till stor del hava lämnats obegagnade eller vanskötts.

[3] Omedelbart före förordnandet till statssekreterare utnämndes Heurlin till biskop och deltog såsom sådan i prästeståndets förhandlingar 1840—41; han övade där i ett slags partiledarebefattning en intensiv verksamhet; över 700 av honom avgivna yttranden (av vilka över 150 falla inom statssekreteraretiden, till i maj 1840) giva i sin mån vittnesbörd härom.

handlingar var av behovet påkallat i än högre grad än i det stånd, hos vilket de största sympatierna för och insikten i regeringens ofta av ämbetsmän bland riddarhusets medlemmar beredda eller på förhand prövade förslag kunde förutsättas. Blott i tvenne av de få fall, där konseljrekryteringen verkställdes ur ofrälse ståndskategorier, bevarades eller förvärvades medlemskap av riksdagen.[1] När till dessa för regeringens inflytande ogynnsamma förhållanden kom en brist på sammanhållning och fasthet i statsrådsmedlemmarnas uppträdande på riddarhuset, som stundom utmynnade i inbördes motsägelser och ofta lämnade regeringsförslagen utan effektiv försvarsbetäckning, samt en planlöshet och vacklande ovisshet i regeringens åtgärder, tilltagande med konungens ålderdom och rådkammarens byråkratisering, blev resultatet för regeringsmakten i hög grad deprimerande. Initiativet gled den ur händerna. Ledningen gick vind för våg. Regeringsförslagen avslogos, beskuros och omstuvades utan vidare konsiderationer. Trycket mot regeringsmakten från en riksdag, vars maktbefogenheter undergingo en fortgående expansion, ökades. Oppositionen växte.

En skarp kritik blottade bristerna i regeringspolitiken. I riksdagsförhandlingarna samt i den politiska tidnings-, tidskrifts- och broschyrlitteraturen företogs en omild granskning av regeringens försummelser och fel. »Allenastyrandets» skilda yttringar: »kabinettspolitiken», »sidoinflytandet», reservationssystemet, den inre söndringen och osjälvständigheten bland rådgivarna, påtalades. Exklusiviteten och kraftlösheten, passiviteten och vacklandet i statsrådets hållning till representationen klandrades. Kritiken grep omkring sig till allt vidare kretsar. Ej endast de liberala gingo till angrepp mot regeringen. Breda moderata grupperingar lämnade oppositionen i vissa delar sitt direkta eller moraliska understöd. Och även utpräglat konservativa erkände det berättigade i viktiga punkter av sakkritiken. Regeringsförsvaret tvingades över till reträtt. Ställningen blev allt mer brydsam. Statsrådets prestige var stadd i brått sjunkande.

Systemet var ohållbart. Kritiken innehöll, trots vissa uppenbara överdrifter, obestridlig sanning. Regeringsmaktens ledareroll i statsarbetet hotade att gå förlorad. Dess verkningsförmåga hämmades i ödesdiger utsträckning. En omläggning var nödvändig. Regeringens egen självhävdelse fordrade en sådan. Statsrådsbyråkratiseringen och avslutenheten kring en »allenastyrande» monark kunde icke utan all-

[1] Statsrådet Poppius var 1834—35 (liksom 1828—30, före statsrådsutnämningen) medlem av prästeståndet såsom representant för vetenskapsakademien; t. f. statssekreterare Heurlin 1840 såsom biskop (se föregående not). Schwan deltog 1823 i sin sista riksdag; under sin blott ett-åriga statsrådstid stod han utanför representationen.

varligt men för regeringen vidhållas. Erfarenheten hade till fullo visat detta. Lösningen av regeringsproblemet måste sökas efter andra linjer än de som nu blevo följda.

Oppositionen saknar icke positiva anvisningar för en dylik omorientering. Dualismen skulle överbyggas; den permanenta inre spänningen mellan statsmakterna hävas. Regeringens isolering borde brytas; samverkan träda i stället för söndring. Om dessa allmänna villkor för regeringsmaktens upprättelse är man ense. Vid den närmare utformningen av programmet växlar emellertid planläggningen. Hur detta samarbete närmare skall utformas, var ledningen skall förläggas, i vad mån självständigheten å ömse håll skall bevaras o. s. v., därom äro meningarna delade. Skilda grupper förorda skilda riktlinjer.

Den författningspolitiska diskussionen hade givit ett lösensord: parlamentarism.[1] Den sedan slutet av nya författningens första decennium och begynnelsen av 1820-talet — »de parlamentariska idéernas grundläggningstid» — oavbrutet fortgående principdebatten i ämnet hade under dess tecken eller allmänna inflytande samlat sina positiva uppslag. Representanter för olika läger proklamerade sin allmänna anslutning. Det parlamentariska programmet syntes vara åtminstone för flertalet reformvänner i huvudsak gemensamt. Men innebörden i detsamma var svävande och mångtydig. Trots ingående dryftande och ihärdig propaganda var den parlamentariska planeringen i grundläggande partier i avsaknad av fastare konturer.

Liberala meningsriktningar av olika schatteringar, från den tidigare, moderat lagda Schwerinska oppositionsrörelsen till den senare radikala, republikanskt anstrukna falangen kring Anckarsvärd-Hierta, stå närmast de engelska och franska förebilderna. Visserligen utesluter icke detta betydande inre divergenser, då de utländska mönstren, själva stadda i fortgående ombildning och till Sverige förmedlade i växlande tolkningar av skilda auktorer, fattades och kalkylerades varierande vid olika tidpunkter och av olika personer. Överensstämmelsen är dock så väsentlig, att enhetstendensen hos dessa liberala grupperingar överväger; deras parlamentariska program kan i en kortfattad schematiskt lagd framställning sättas under en rubrik.

Programmatiskt fordra de en bestämd frigörelse för statsrådet

---

[1] Andersson, »Oppositionen» och ministeransvarigheten, lämnar den bästa sammanställningen av diskussionsmaterialet. Såsom undertiteln: »Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809—40», angiver, är författarens behandling direkt inriktad på ifrågavarande sida av tidens reformdiskussion. För övrigt hänvisas i främsta hand till Rexius, Det svenska tvåkammarsystemets tillkomst och karaktär, Gränström, Adresser och adressdebatter i den svenska parlamentarismen, samt Sveriges historia IX: 1 (S. Clason).

från dess nära beroende av konungamakten. Emancipation och konsolidering bildar den grundläggande, stående fordran; statsrådet skall bliva ministär, »i ordets europeiska och sant konstitutionella mening». Fastare sammanhållning mellan statsråden, samlade till en »kollektiv enhet» kring ett »system»[1], som grundats på preliminär politisk programuppgörelse och befordrats av ministärbildningens och ledaremyndighetens sammanförande i en hand, hos en politisk ledareminister, vidare bestämt uppträdande mot alla »allenastyrande»-försök från konungamakten, »politisk karaktär», resignationsplikt i stället för reservationsrätt, ansvar för regeringens görande, ej blott för rådslagen, skall giva statsrådet inre styrka. Fast uppslutning vid allmänna opinionens och representationens sida göres till oeftergivlig förutsättning för denna förstärkning i statsrådets myndighet. Kabinettsbildning under riksdagens direktivgivande inflytande, med dess majoritets representanter såsom delegerade i regeringen, blir den yttersta konsekvensen, av försiktiga taktici med hänsyn till gällande representativa ordning något återhållen eller tillsvidare förtegen, av andra, särdeles inom den senare liberala oppositionen, med styrka betonad.

På moderat håll avskrevos av näraliggande praktiska skäl en god del av dessa fordringars skärpa eller doktrinära konsekvens. Åtminstone under närvarande omständigheter förklarade man sig nöjd med en konseljbildning, som verkställdes med hänsyn för en stadgad allmänmening i någorlunda, direkt eller indirekt, kommunikation med riksdagens majoritetsriktningar och som för framtiden möjliggjorde en fruktbärande samverkan mellan regering och representation. Man var beredd att förlikas med ämbetsmannainslaget i statsrådet, under förutsättning att det i tillbörlig grad begränsades och läte sig förenas med en allmän politisering av de viktigaste posterna, vilken gåve statsrådet åtminstone det nödvändigaste av statsmannainsikt, politisk enhet och inbördes solidaritet, planmässig aktivitet och ledareförmåga i förhållande till riksdagen.

I detta sista avseende biträddes kraven av de reform-konservativa.[2] I den effektiva regeringsledningen av statsarbetet sågo de kärnpunkten i sitt program. Därför förordade de med synnerlig iver en

[1] Vad Anckarsvärd redan 1817, i sitt debutanförande i den oppositionella ledningen, kallade: »en statsplan för positiv regeringspolitik». Ad. I, 96 f. Andersson, a. a., s. 45, Sveriges historia IX: 1, 230.

[2] Riktningens avgränsning åt höger och vänster är obestämd. Dess representanter kooperera omväxlande med motsatta läger. Åskådningen upptager inslag från ömse sidor. Grundläggande är dock den konservativa tendensen. Men dess aktivare läggning, rörligare, mer reformistiskt anlagda uppfattning, större mottaglighet för politiskt-taktiska synpunkter skiljer den i konstitutionella spörsmål från tidens ämbetsmannakonservatism och giver den en särställning — i övrigt hävdad ej så mycket genom

praktisk revidering av den ministeriella taktiken. Närmare arbetskontakt med riksdagen, även i icke-officiella, smidiga förhandlingsformer, rörligt utnyttjande av givna inflytandesresurser, systematisk planering och förbättrat inre samarbete rekommenderades.[1] Klok anpassning och omsiktsfull modernisering efter förändrade politiska förhållanden vore nödvändig. Den byråkratiska tungheten och otympligheten, rutinarbetet och fackmannabegränsningen, borde snarast bortarbetas. Men därför icke det motsatta onda, instabiliteten under ett av opinionens växlingar inom representationen bestämt regeringssystem, anammas. Riksdagsinflytandet vid ministärbildningen, de radikalas primära fordran, skjutes starkt i bakgrunden.

Enheten i det parlamentariska programmet är som synes ej stor. Även nu gäller, vad Rydin med full rätt för en senare tid anmärker[2]: »Det finns knappt något ord, som begagnas i så olika betydelser. Jag är övertygad om att, i fall jag särskilt framställde min fråga, vad man förstår med det parlamentariska styrelsesättet, till var och en av kammarens ledamöter, så skulle jag få nästan lika många olika svar!» Det parlamentariska begreppet saknar precision. Det uppfyller icke de krav på relativ klarhet och fasthet, som det moderna parlamentariska begreppet, trots vissa kvarstående betydelseskiftningar, i sin av allmän uppfattning och auktoritativ facklitteratur merendels accepterade betydelse erbjuder.

Det monistiska drag, som enligt nutida åskådning konstitutivt bestämmer parlamentarismen, såväl i dess »klassiska» gestaltning

---

kvantitativt stor anslutning som kvalitativ skicklighet och energi hos dess försvarare. Gruppens främsta litterära propagandaarbeten äro bröderna Gustaf och Karl Axel Löwenhjelms skarpa, ehuru starkt personligt präglade, konstitutionella programskrifter, Om styrelsens organisation i Sverige (1830), Försök till en kritisk undersökning av vissa delar utav 1809 års grundlag (1844), samt M. Björnstiernas broschyr i representationsfrågan, Grunder för representationens ombyggnad och förenkling (1835). Jfr Rexius, Det svenska tvåkammarsystemets tillkomst och karaktär, s. 104 ff.

[1] Gust. Löwenhjelms motionering och motivering 1834 samt 1840 för statsråds och föredragandes tillträde ex officio till ståndsplena är ett uttryck för denna tankegång. Gränström, Om Plenum plenorum, s. 90 f., Rexius, a. a., s. 106. Likaså attackerna mot ständernas detaljkontroll på olika områden, initiativrätten i budgetfrågor, utskottsväldet o. s. v. Belysande för tendenserna inom denna grupp, som står under tydligt synbar inverkan från engelsk politisk praxis, är en serie brev från G. Löwenhjelm till dåvarande statsrådet O. I. Fåhræus 1845—46 (Fåhræus' brevsamling i Upsala universitetsbibliotek). Ingående utvecklas i dem bl. a. metoderna för rätt regeringsledning med användande av alla »honetta medel». L. förordar användning av program men av sådant slag, att det skall uppgöras och underställas konungen »*i tysthet* och *för ingen del* som kungjort tema för käbbel; NB. en hemlighet emellan regent och råd, i vilken den pratande allmänheten platterdings *aldrig*» och riksdagsmännen endast successivt skulle få del. Program av annat slag »passa för konstridare, balettmästare och tidningsskrivare»! (brev av densamme till N. Tersmeden $^{19}/_{7}$ 1858, $^{23}/_{3}$ 1862, Riksarkivet).

[2] FK. 1872. II, 74.

med väl utbildad regeringsledning (parlamentarismen i pregnant mening) som i dess mer eller mindre skarpt utpräglade kongressionalistiska form, är i de moderata och reformkonservativa programmen utsuddat. Parlamentarismens principiella betoning av ministärsammansättningens och regeringsauktoritetens nödvändiga ursprung ur parlamentsmajoritetens förtroende såsom uttryck för väljarkårens allmänna mening, dess fasta inriktning på att såmedelst bringa statsverksamheten i hela dess omfång, inklusive förvaltningen, direkt eller indirekt under representationens bestämda inflytande och kontroll, försvagas eller uteslutes. Dess fordran på kontinuerlig samverkan på basis av majoritetens förtroende och obruten direkt personlig förbindelse liksom dess genomgripande emancipation av kabinettet från beroende av en väsentligen neutraliserad konungamakt, bliva icke annat än i stympat skick, med inflikade reservationer och balanserade av stridiga motvikter, upptagna. Där parlamentarismen dikterar förpliktelse och regel, sätta dessa politiska programsatser lämplighet och kompromissarisk hänsyn; avgörandet lämnas öppet för praktiska överväganden efter omständigheterna.

Resultatet blir det angivna: sammansatta förmedlings- och kompromissdoktriner av starkt skiftande, flytande karaktär. På sin höjd kunna de i vissa sina uppenbarelseformer betecknas såsom parlamentariserande. Inslag från parlamentariska tankegångar konstateras. Uppslag ur parlamentarismens arbetsteknik hava tillvaratagits. Men i det väsentliga stanna de inom den specifikt konstitutionella begränsningen. Den dualistiska grunden bevaras under en överbyggnad av växlande stilblandning.

Trots dessa för en närmare granskning uppenbara skiljaktigheter i motiv och räckvidd mellan liberala, moderata och reformkonservativa strävanden är emellertid en grundläggande fordran för de skilda reformprogrammen gemensam: intimare kontakt och fastare samverkan mellan statsorganen bör etableras. Och en praktisk förutsättning har enstämmigt antagits: statsrådet skall för de nya uppgifterna givas en självständigare och friare ställning, en mer politiserad och för effektivt samarbete anpassad sammansättning.

Utvecklingslinjerna leda till ministären.

*

Motsättningen mellan regeringspolitiken och den växande oppositionen bröt 1840 ut i häftig kamp. Dualismen hade skärpts till en söndring, som utmynnade i öppen och svårartad kris.

Aktionen från riksdagsoppositionen inriktas efter tvenne huvudlinjer.

På den ena strävar den att, så långt som möjligt inom ramen av den grundlagsfästa maktfördelningen, i tvistiga gränsfall utsträcka representationens kompetensområde. Riksdagen söker omsiktsfullt befästa och efter förmåga utvidga sina befogenheter *oberoende av* och *emot regeringen*. De radikala grupperingarna anföra främst i striden. De moderata understödja i vissa fall, medla eller motarbeta i andra. Konservatismen ställer sig som helhet i allmänhet avvisande.

Betydande resultat till riksdagens förmån uppnås på flera viktiga punkter, särskilt i fråga om statsreglering och finanskontroll.[1] Riksdagens maktbefogenheter erhålla därmed de facto avsevärd förstärkning.

På den andra linjen åter siktar oppositionen direkt *mot* den rådande *dualismen*. Maktsöndringssystemet angripes i själva sin rot. Dess säte i regeringsmakten utsättes för systematisk påtryckning och reformeringsförsök. Härvid giva även representanter för moderata och konservativa meningsgrupper inom vissa reserverade gränser reformsträvandena sitt personliga understöd.

Organisationsreformen för statsrådet utgör det främsta och bestående resultatet.[2] Förberedd av långvariga förundersökningar och debatter, på enskilt initiativ preliminärt bifallen av ständerna 1834—35, antages den med överväldigande anslutning inom samtliga stånd samt erhåller, efter någon tvekan och dröjsmål, kunglig sanktion.[3]

Departementalreformen åsyftade, enligt sina upphovsmäns avsikt, att skapa en av de oundgängliga förutsättningarna för nyorientering på samverkanslinjen. Utan djärvare nya uppslag eller onödig rubbning i bestående konstitutionell ordning skulle den undanröja de mest framträdande, i den otjänliga gamla ordningen befintliga, hindren för den nödvändiga politiska ombildningen. Den konstitutiva inre svaghet, som låg innesluten i 1809 års organisation, skulle i väsentlig mån upphävas. Huvudgrunden till upplösningen, den inre elementarolikheten, bleve eliminerad. De heterogena statsråds- och statssekreterareelementen förenades till ett i de nya departementscheferna.

[1] Rexius, Studier rörande striden om finansmakten under Karl XIV Johan, Kjellén, 1841 års riksdagsskrivelse och 1842 års riksrättsdom (Politiska essayer, III, 68 ff.).

[2] En ingående kritisk undersökning av departementalreformen ur konstitutionell synpunkt saknas. Bloms och A. B. Carlssons översiktliga framställningar äro, vid sidan av de allmänna handböckerna, de bästa tillgängliga. Den komplicerade motivhistorien, sådan den i resumerande form finnes hos dem anförd, i fylligare skick i de vidlyftiga riksdagsdebatterna företrädd, erhåller en god komplettering i samtida broschyrlitteratur och memoaruppteckningar.

[3] Palmstierna, Berättelser, s. 82, Stenhammar, Bilder II, s. 239, Ulfsparre, Anteckningar, s. 252 f.

Ställda i spetsen för var och en av de sju förvaltningsgrenarna, utan allvarlig konkurrens från andra statsrådsämbeten (sedan hovkanslers- och generaladjutantsämbetena upphävts samt justitiekanslersbefattningen ombildats och helt utflyttats ur konseljen), med vidgade befogenheter och i allmänhet stärkt ställning rörande beredning (rikets allmänna ärenders beredning avskaffad, kansliet upplöst i statsexpeditioner under ledning av departementschef och avsättlig expeditionschef), föredragning (obligatoriska föredragande, t. f.-systemet förbjudet) och verkställighet (grundlagsstadgad rätt till självständiga verkställighetsföreskrifter), skulle de åt den nya konseljen giva en fasthet och drift, som den gamla saknade.

Samtidigt med denna ansvarskoncentration hos de enskilda statsråden borde den kollektiva ansvarigheten, sammanhållningen mellan de särskilda förvaltningsgrenarna och deras departementschefer, överensstämmelsen i principer och deras tillämpning befordras genom grundsatsen, att samtliga departementscheferna »äga att alla i statsrådet förekommande ärenden övervara» och i särskilt viktiga ärenden äro pliktiga därtill med samma skyldigheter och rättigheter i egenskap av ansvariga rådgivare som förut. Den visserligen ej legaliserade men allmänt förutsatta, konventionella statsrådsberedningen skulle underhjälpa detta. Justitiestatsministerns lösgörande från domarebefattning och vid denna absolut fästa kompetensvillkor och inamovibilitetsrätt samt placering jämte utrikesstatsministern såsom departementschef i likhet med kollegerna utjämnade i detta sammanhang en gammal oegentlighet och befäste i sin mån likställigheten. Statsministrarnas placering i egen rangklass över samtliga de övriga statsråden jämte vissa tillika för dem bevarade smärre särrättigheter skulle i stort sett intet reellt förändra i detta hänseende. Och de trenne konsultativa statsrådens i vissa avseenden särskilda ställning utanför departementsgrenarna avsåg delvis, enligt vissa uttalade syftemål, att ytterligare stadga statsrådets enhet. Liksom sina föregångare i den gamla statsrådsklassen frigjorda från departementschefssysslor borde de effektivt kunna deltaga i alla regeringsärendens behandling, sålunda vinna en allmän översikt, öva en viss kontrollerande befogenhet, befordra enhetlighet och system samt därigenom väsentligen bidraga till sammanhållningen inom statsrådet.

Otvivelaktigt voro, för så vitt det på statsrättsliga former ankom, i ej ringa mån hinder undanröjda, som dittills ställt sig i vägen för en regeringsverksamhet med stadga och rörelsekraft. Den nya organisationen ägde, såsom med rätta betonades, genom större koncentration och fasthet i sammansättning och verksamhetsformer vissa företräden. Men å andra sidan återstodo alltfort icke oviktiga hämmande och men-

liga moment. Organisationens fackliga anläggning, ur administrativa synpunkter med bestämda fördelar i jämförelse med äldre ordning[1], syntes delvis hårt beträngа den politiska tendensen. Departementschefernas inriktning på de administrativa detaljuppgifterna och kvarstående bristfälligheter i den departementala kansliunderbyggnaden hotade att i alltför hög grad absorbera deras tid och krafter. Skulle intresse och förmåga bliva övrig för politisk verksamhet och initiativarbete? Skulle under sådana förhållanden den kollektiva ansvarigheten och samarbetsgrundsatsen kunna i högre grad realiseras?

En statsrättsligt friare rekryteringsordning, som ställde departementscheferna oberoende av grundlagsbestämda fackliga kvalifikationer, utgjorde icke i och för sig någon garanti. Därtill kom, att de konsultativas »högre» uppgifter ingalunda syntes säkerställda. Fackbegränsningen i grundlagens fordran på minst två av de konsultativa att förut »hava förvaltat civil beställning», ett speciellt behörighetsvillkor, från vilket de övriga statsråden som sagt numer voro befriade, pekade i motsatt riktning. Den tycktes snarare giva uttryck åt deras mening, under reformrörelsen starkt företrädd, vilka i konsultposterna närmast avsett hjälptjänster för förvaltningstekniska göromål och speciella garanter för den administrativa kontinuiteten. För politisk ledartjänst bleve, med sådan läggning av uppgifterna, näppeligen utrymme och kapacitet kvar. Och någon annan anvisning på politisk ledning gavs icke. Enstaka yrkanden på »konseljpresident» eller politisk »statsminister» hade ej vunnit genklang.[2] Den monarkiska principen ansågs icke tillåta någon dylik ministeriell presidialbefogenhet. Inom statsrådskretsen fanns följaktligen fortfarande ingen, vilken ledarplikten och sammanhållningen kunde sägas särskilt vara ålagd. Jämställdheten statsministrarna emellan kvarstod.[3]

---

[1] Att även i detta hänseende icke oväsentliga brister kvarstå, är därmed icke förbisett. Särskilt erinras i detta sammanhang om de alltjämt bevarade, starka inskränkningarna i statsrådens självständiga förvaltningsbefogenhet, vilka i hög grad beskära chefsmyndigheten, särskilt i förhållande till de mäktiga fristående centrala ämbetsverken. 1849 år kungliga cirkulär, $^{18}/_{5}$, med bemyndigande för departementscheferna att övervara alla verks och myndigheters förhandlingar samt att infordra upplysningar och utredningar, stärkte, genom överlämnande av viss initiativ- och direktivrätt för förvaltningspolitikens ledning, i någon mån ställningen men lämnade dock i huvudsak berörda förhållande orubbat. Givetvis uteblevo icke konstitutionella följdverkningar härav.

[2] Blom, a. a., s. 60 f., 64, Ad. 1834, XIV, 82, 93, 96, 99, 148, Pr. 1834, XI, 110, 1840, II, 108.

[3] Endast förtjänar annoteras att justitiestatsministern genom en, departementalreformen åtföljande, teknisk anordning inom departementet bereddes gynnsammare förutsättningar för politisk ledning och initiativarbete än de, som i detta avseende förefunnos inom andra departement. Det byråsystem, som på Posses initiativ, i enlighet med från liberalt håll uttalade önskningar, 1840 infördes och som inom övriga departement ej förr än betydligt senare vann efterföljd, borde nämligen verka i sådan riktning.

Deras paritet med övriga statsrådsledamöter var starkare framhållen än förut. Kollegial koordination kännetecknade närmast ställningen inom konseljen.

Med rätta anmärkte biskop Heurlin, en bland reformens sakkunnigaste försvarare[1]: »Brister och ofullkomligheter vidlåda detta förslag. Det innefattar snarast ett utkast till en blivande ändamålsenlig organisation, än det utgör ett fullständigt utfört och sammanhängande helt. Det lägger endast grunden, men uppför alls icke själva byggnaden.» De nödvändigaste organisatoriska betingelserna för vidare utbyggnad voro i varje fall för handen. Regeringsformen hade reviderats i de delar, där motståndets centrum var förlagt. De författningsrättsliga villkoren för en statsrådets inre konsolideringsprocess voro avsevärt gynnsammare än förut.

En uppgivelse efter hela linjen av de framskjutna konstitutionella positioner, som dittills bevakats och med stränghet hållits gent emot alla strävanden att befordra en förstärkning av statsrådets befogenheter, var därmed visserligen icke framtvungen. Blev barriären i en viktig stödjepunkt genombruten, stod den dock i övriga delar ännu formellt orubbad. Alltjämt voro alla de kungliga rättigheter, som i försvaret mot emancipationsförsöken ständigt åberopats, i oförändrat skick bevarade. Den konstitutionella allenastyrande principen var fortfarande i sin gamla formulering bibehållen. Ministerstyrelseförbudet fanns på sin plats. Av omsorg om den formella korrektheten hade försiktigtvis t. o. m. ministertiteln undvikits. Statsrådsbenämningen skulle markera reformens i konstitutionellt avseende strängt neutrala natur. Inga koncessioner ens till skenet åt utländska ministerstyrelsemönster eller kompromet terande radikal terminologi![2]

När därtill kom, att justitiedepartementet jämförelsevis mindre belastades med den allmänna ökning av ärendenas antal och vikt, som under följande tid pågick, blev ställningen för dess chef praktiskt sett betydligt fördelaktigare för utövande av politisk ledarverksamhet än för övriga fackministrar. — Rörande byråerna se anmärkningar s. 654 f. och Cavalli, Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen, s. 93 f., Dalman, Anteckningar från våra ståndsriksdagar, III, 36. Statistik över ärendenas ökning inom de olika departementen för tiden 1841—58 lämnas av Henning Hamilton vid riksdagen 1859, varom upplyser Ad. II, 253 f., Cavalli, a. a., s. 39.

[1] Yttrande 1840, Pr. II, 116 f., av Blom in extenso meddelat såsom bilaga.

[2] Ministertiteln skulle möjligen väcka farhågor och hindra grundlagsändringens gillande »av representanterna för en nation, vilken i allmänhet älskar makten hos konungen, men ej ens skuggan därav hos ministären» (KU. 1834, mem. n:r 34). Samtidigt med denna deklaration faller dock utskottet självt för en förrädisk snara i språkbruket; »ministär»-benämningen — de radikalas propagandaterm — borde ej nyttjats i officiellt språk av ett utskott med sådana fasta terminologiska purifikationsprinciper. Frigörelsen blev ju eljest endast halv. — Med utskottets avståndstagande från ministertiteln må exempelvis jämföras Karl Johans aversion (av Ulfsparre, Anteckningar, s. 258, relaterad: »Det finns inga ministrar»; titeln får ej användas) och Wetterstedts tillbakavisande 1829, Ad. 47, 13 å egna och kollegernas vägnar av »den nymodiga ministerbenämning och den teori, som därpå är byggd». Termen hade dock

Men voro ej dessa rättsliga bestämningar, fattade i sin hittills tillämpade betydelse, underminerade? Skulle ej en faktisk maktförskjutning, stimulerad av den organisatoriska omdaningen, vidga rättigheter och begränsa befogenheter, som ännu formellt stodo okvalda? Kunde man icke förvänta, att konungamaktens befogenhetsutövning skulle begränsas och tyngdpunkten inom regeringsmakten förskjutas över till statsrådet, rättsliga garantier och traditionella grundlagstolkningar till trots?

De konservativa motståndarna hade uttalat sin starka fruktan för en sådan utveckling. Konungamaktens försvagande, regerande ministerråd, byråkratisk oligarki eller parlamentariskt ministärregemente framställdes av dem såsom reformens konsekvenser. Järta förutsåg vid tillämpningen av den nya ordningen »ministerstyrelse, om icke i alla delar dock i de väsentliga samt i dess syftning liknande Frankrikes och andra staters».[1] De radikala förhoppningarna voro icke olika farhågorna på motsatta sidan. »Förslaget om ministerstyrelse», som benämningen inom liberala kretsar signifikativt nog lydde[2], skulle, enligt deras mening, påskynda parlamentarismen, öka riksdagsinflytandet, upphjälpa den ministeriella självständigheten och kringskära den personliga konungamakten. Åtminstone borde den »bereda möjligheten av ett system, en sammanhållning, ett kollektivt motstånd». Ministäridealet skulle rycka närmare. Också reformens närmaste upphovsmän, de moderata och konservativa, hyste förväntningar om konstitutionella följdverkningar. Grunddragen av en ministär, med inre samling och inom tillbörliga konstitutionella gränser stärkta befogenheter, syntes skymta även för dem, blott i mer modererade former.

Otvivelaktigt låg i dessa beräkningar, frånsett överskattningen på en del håll, viss sannolikhet. Med förstärkningen av statsrådets inre ställning och tekniska prestationsförmåga borde, under villkor av i övrigt orubbade förhållanden, en stegring i inflytande och faktisk befogenhet åtfölja; med andra ord, den personliga konungaledning, som dittills utövats, berövas vissa förut givna förutsättningar. Statsrådets kompetenser kunde förutses bliva starkare betonade, konungens åter i motsvarande mån försvagade. En tendens i sådan riktning syntes vara att förvänta.

vunnit visst burskap även i det officiella språkbruket. Frånsett att den förut upprepade gånger föreslagits i skilda departementala reformprojekt och redan 1809 smugit sig in såsom beteckning på statsråden i själva inledningsmemorialet till regeringsformen, ingick den ju och bevarades i de tvenne statsministertitlarna, ehuru där visserligen förenad med vissa smärre särrättigheter.

[1] Rääfs bulvan-anförande 1840, Ad. II, 310 ff. Jfr Wallengren, Hans Järta som politisk teoretiker, s. 10, 109.

[2] Liljecrona, Dagbok, s. 48. Jfr Andersson, a. a., s. 128 f.

Hur långt den skulle sträcka sig, i vilken grad tillämpningen av den nya ordningen skulle motsvara förhoppningarna inom oppositionella kretsar, ankom på de personliga krafternas inriktning och inbördes styrkeförhållande. Närmast berodde det på konungamaktens uppfattning av reformens konsekvenser; därnäst på oppositionens egna inre förutsättningar.

Kraftmätningen hade redan begynt. Omedelbart vid riksdagens början hade oppositionens systematiska kampanj mot det rådande regeringssystemet givit signalen till öppen kamp. En strid om regeringsmakten blev därmed inledd, som sedan fortgick med en intensitet och långvarighet utan motstycke.

Den genom hela sessionen så gott som permanenta regeringskrisen bildade brännpunkten för brytningen.[1] I dess skiftande faser samlade sig den politiska stridens huvudintresse. Dess förlopp blottade tydligast den djupgående inre motsättningen.

Anspråken från den radikala oppositionens sida ställdes högre och syftemålen siktade längre än någonsin förut. Direkt personligt inflytande på ministärbildningen synes hava eftersträvats för dess representativa män. I de ministärprojekt, som cirkulerade i ståndskorridorerna, figurerade namn ur dess ledande kretsar eller dessa närstående personer främst på listorna. Pressorganen förde en livlig propaganda för oppositionella ministärchefskandidaturer. Och i riksdagsdebatterna framförde oppositionens män vid upprepade tillfällen sina reformeringsfordringar i skarp, programmatisk utformning.

Pressningen mot regeringen planerades med hårdare och djärvare medel än förr. Till en del genomfördes oppositionens närmaste syftemål. Till en del strandade de på motstånd från ståndens moderate. Den allmänna opinionen bearbetades. Valmännen mobiliserades. En livlig instruktions- och valmötesrörelse utvecklades. I instruktionslistorna inflikades här och där direkt fordran på statsrådens entledigande.[2] Tillgängliga maktresurser inom riksdagen prövades. Häftiga angrepp gjordes på ansvarighetslinjen. Paragraferna 106 och 107 regeringsformen ansträngdes till det yttersta.[3] Anslagsnedsättningar och andra misstroendevota,

[1] C. O. Palmstiernas, O. I. Fåhræus', Ulfsparres, Liljecronas och S. A. Leijonhufvuds memoarer, statsrådsprotokollen (av Alin i Schinkels Minnen, del XII, 2 publicerade) jämte den vidlyftiga press- och broschyrdiskussionen (hos Alin och Andersson, a. a., utförligt refererad) giva rätt ingående, om än i flera viktiga fall ingalunda motsägelselösa, upplysningar om förloppet. En genomförd kritisk undersökning av detta felar ännu.

[2] Gränström, Om tendenser till imperativt mandat under oppositionen mot Karl XIV Johan, Statsvet. Tidskr. 1915, s. 158 ff. samt Adresser och adressdebatter, s. 154 f. Jfr Bd 1840, VIII, 364 f.

[3] Konstitutionsutskottet anställde åtal inför riksrätt i 31 punkter och gjorde anmälan enligt § 107 i 72 fall. Det slutliga resultatet blev emellertid snöpligt. Riksrätts-

svarsadress med åtföljande adressdebatter, kommo till användning. Ytterligare attacker »statsutskottsvägen» samt via opinionsnämnden försöktes. Och hemliga utskottet djärvdes rikta en direkt hemställan till konungen om önskvärdheten av vissa kompletteringar i statsrådspersonalen.[1]

Framgången syntes till en början betydande. Den första ministerkrisen februari—mars, med efterdyning in i maj, direkt föranledd av riksdagsoppositionens stora seger vid utskottsvalen, inledd av statsministrarnas och statsrådens kollektiva avskedsansökan och delvis öppet motiverad i parlamentarisk riktning, lämnade anmärkningsvärda erkännanden åt riksdagspolitisk influens.[2] Den gamla byråkratkammaren föll sönder, innan ännu första anloppet hunnit inledas. Dess moraliska sammanbrott var eklatant. Fullkomligt isolerad i den allmänna opinionen, utan stöd från inflytelserikare riksdagskretsar, resignerade den utan allvarligt försök till motstånd. Den gamla regimens mest misshagliga element avgingo ur rådkammaren, Rosenblad jämte några justitieråd omedelbart, en mindre grupp i mars och återstoden i maj, i samband med departementalreformen.

Formerna för avlösningen, särskilt vid det nyorganiserade statsrådets konstituering i maj: dess bildande kring en relativt solidarisk inre ring av ämbetsmannapolitici samlade kring vissa på förhand i anslutning till strävanden inom ständerna uppgjorda gemensamma rege-

---

domen juli 1842 frikände de anklagade i samtliga mål. Dechargebehandlingen i plena föranledde icke någon riksdagsskrivelse om statsråds entledigande; adels- och prästeståndet lade KU.-betänkandet till handlingarna.

[1] Hemliga utskottets protokoll $^{15}/_{9}$, $^{18}/_{9}$ 1840, tryckta i Schinkels Minnen XII, 2, bil. C, n:r 8, 9. Berörda, av Petré föreslagna, passus, ingående uti ett förslag till betänkande i utrikespolitiskt ärende, föranledde, då det för konungen i preliminärt skick föredrogs, en skarp replik: Konseljtillsättningen tillhörde konungens inre förvaltning och »endast och allenast Hans Maj:ts eget ombeprövande»; utskottet skulle genom att beröra denna fråga överskrida sin befogenhet. Yttrandet borttogs även ur det definitiva betänkandet.

[2] Enligt Ulfsparre, Anteckningar, s. 241 (jfr rättelser, s. 307) kommunicerades först till konungen en i statsrådsberedningen överenskommen gemensam demissionsbegäran. »H. M:t blev mycket ond och yttrade med mycken häftighet, att han alldeles icke tålde några sammansättningar; att han icke kunde vägra var och en av oss, som ville det, att taga avsked, men icke kollektivt; sådant ämnade han icke tillåta — — —.» Avskedsansökningarna redigerades alltså separat och behandlades var för sig, med olika resultat. — Statsrådet Åkerhielms motivering vid det definitiva beslutet i maj, tryckt i Schinkels Minnen XII, 2, bil. B, n:r 13, tilldrager sig särskild uppmärksamhet: Han hade, då han i febr. jämte de övriga statsråden begärt avsked, föranletts därtill »av det förhållande att den i allmänna blad sedan länge förkunnade, från innevarande riksmötes början i riksståndens överläggningar öppet uttalade opposition emot Eders Kongl. Maj:ts ansvarige rådgivare genom utskottsvalen ådagalade i handling, att denna mening även var rikets ständers majoritets.» Genom »den negativa åtgärden av resignerande från statsrådsämbetet» sökte han bidraga till återställande av »den för det allmännas nytta så nödvändiga samdräkten emellan de bägge statsmakterna». Dessa skäl gällde alltjämt och föranlät honom, jämte hänsyn till bristande arbetskrafter, att, då nu statsrådet stod inför omorganisation, förnya sin avskedsbegäran.

ringsgrundsatser, de tvenne statsministrarnas gemensamma anspråk på egen förslagsrätt beträffande kolleger liksom även villkor i övrigt rörande frihet i regeringsarbetet, visade, hur ledsatser av parlamentarisk anstrykning vunnit inträde i själva statsrådet.[1] Posses och Stiernelds placering på statsministerposterna i nya rådkammaren utgjorde en direkt eftergift åt oppositionen.[2] En tydlig strävan att inom representationen vinna tillit för en politiskt nyorienterad regeringspolitik var uttryckt. Procedur och namnval betecknade från konungamaktens sida avsevärda, låt vara nödtvungna, medgivanden för moderata fordringar. Elementen till en ministärbildning med en viss inre politisk ledarmyndighet, med sammanhållning kring gemensamma regeringsgrundsatser och relativ självständighet, syntes givna.

Ändock var man ej nöjd. Den radikala oppositionsfalangen fordrade mera. I dess ögon var det skedda blott en halvmesyr, »en dekorationsförändring, varvid själva pjäsen blev densamma».[3] Steget måste tagas fullt ut, reformeringen göras genomgripande. Regeringen skulle öppnas mer helt och förbehållslöst för riksdagsmajoritetens inflytande. Såsom nu var, måste man hålla inne med förtroendet. Det gällde vara på sin vakt och ej låta sig dupera av vissa lösa medgivanden. Den nya konseljens åtgärder i skilda avseenden syntes bekräfta uppfattningen, att ännu allt för mycket återstod beträffande frigörelse från konungen och god vilja till lojalt samarbete med riksdagen. Viktiga regeringsåtgärder kritiserades skarpt såsom osjälvständiga eftergifter för gammal kompromisspolitik. Samarbetet med konseljen, redan från början inskränkt, avbröts. Oppositionen vidhölls. Ytterligare ombildning i konseljen krävdes, öppet och eftertryckligt.

Resultatet blev upprepad ministerkris. »I tvetydig ställning mellan K. Maj:t och representationen»[3], utan fastare stöd i ständernas förtroende, direkt attackerade av de radikala, motarbetade av de konservativa, svagt hållna om ryggen av de moderata samt behandlade med ständig misstro och illa dold ovilja av konungen, funno sig

[1] Se bihanget.

[2] De voro ej främmande för de kretsar, som arbetat för konseljförändring. Stierneld ansågs »konstitutionellt sinnad på engelskt vis», Palmstierna, Berättelser, s. 83, Fåhræus, Skildringar, s. 31 f., Alin, Schinkels Minnen XII, 2, s. 40, Wieselgren, L. J. Hierta, s. 231; jfr Leijonhufvud, Minnesanteckningar, s. 243 ff.

[3] Liljecrona, Dagbok, s. 199.

[4] Leijonhufvud, Minnesanteckningar, s. 267, jfr 265. Karl Johan har betraktat den under kompromettérande omständigheter i rådkammaren inkomne Posse med misstänksamhet. Ulfsparre, Anteckningar, s. 252: P. hade icke något inflytande på konungen; tvärtom behövdes det ofta icke mer än att han yttrade en åsikt, för att konungen skulle uttala en annan och fatta avvikande beslut. Palmstierna, Berättelser, s. 86, 96, Liljecrona, Dagbok, s. 200.

statsministrarna efter korta fyra månader föranlåtna att resignera. I juli, omedelbart efter den ogynnsamma utgången av voteringarna i förstärkt statsutskott rörande vissa av regeringen begärda anslag, inlämnade de sina avskedsansökningar.[1]

Den gemensamma, omedelbart publicerade officiella motiveringen var lagd i prononcerat politisk riktning. Uttryckligt tillkännagavs, att ständernas bristande förtroende och felande stöd var närmaste anledning. »Rikets ständers missbelåtenhet med det sätt», varpå de utövat sina ämbeten, gjorde det omöjligt för dem att kvarstå. I saknad av »rikets ständers förtroende», som de från början påräknat »såsom stöd för sin ämbetsmannaverksamhet», förutsågo de, att deras framtida arbete för rikets gagn icke skulle kunna bliva till fyllest. »Omöjlighet för Eders Majestät att hålla riksstyrelsen i jämn och oavbruten gång skulle uppstå.» Ett nytt och märkligt prejudikat för riksdagspolitiskt inflytande in i regeringen var därmed lämnat. Oppositionen fann icke utan belåtenhet sin åskådning i väsentliga delar accepterad. Konstitutionsutskottet konstaterade[2]: »En förändrad uppfattning av rådgivarekallet, en högre åsikt om rådgivares bestämmelse har således ögonskenligen begynt att åtminstone partiellt göra sig gällande».

Fortsättningen höll ej, vad begynnelsen lovat. Konungen polemiserade missnöjd i diktamen mot de eftergiftstendenser för riksdagsopinionen, som i den lämnade motiveringen kommit till uttryck. Hållbarheten i de förebragta skälen underkändes. Konungens uppfattning om ämbetsmannaskicklighet och förtjänst vore vid statsrådstillsättning det avgörande. »Tillfällighetens ingivelse eller något slags inflytande» hade icke vid deras utnämning föranlett hans val. »Upplysning och skicklighet», intet annat, var bestämmande vid tillsättning av »dessa tjänstemannabefattningar». »Täta ombyten bland rådgivarepersonalen sätta även den mest inskränkta äregirighet i jäsning. Långt ifrån att giva grundlagarna mera stadga, tillskapa de tvärtom en böjelse för allmänna frihetens omstörtande.» På konungens anmodan läto sig statsministrarna förmå att tillsvidare kvarstå.

När sedan avgången i september gjordes definitiv[3], blev konseljkompletteringen, efter utomordentliga svårigheter, växlande projekt och

[1] Voteringarna ägde rum $^{23}/_{7}$. Avskedsansökningarna inlämnades $^{29}/_{7}$ och behandlades i konselj $^{31}/_{7}$. Handlingarna äro tryckta i Schinkels Minnen XII, 2, bil. B, n:r 14. — Rörande övriga bakom kulisserna inverkande omständigheter gjordes olika antaganden. Schinkels Minnen XII, 2, s. 132, Palmstierna, Berättelser, s. 95, Stenhammar, Bilder II, s. 119 ff., Liljecrona, Dagbok, s. 199, 202.

[2] Mem. n:r 33, rörande anmärkning mot statsrådets bristande fulltalighet.

[3] Utrikesstatsministern beviljades dock ej, på grund av riksrättsåtal, formligt avsked (förrän 1842), utan tillsvidare endast tjänstefrihet.

misslyckanden, verkställd i en riktning, som avgjort bröt mot den nyprövade samverkanslinjen.[1] De successiva utnämningarna, den långvariga vakanssättningen, med t. v. förordnade och t. v. föredragning på ett flertal departementsposter, som först dec. 1842, efter enständiga påtryckningar från ständer och statsråd, upphörde[2], förstärkningen i den byråkratiska stommen[3], svagheten och inhomogeniteten i politiskt avseende i den slutligt hopfogade statsrådskombinationen[4], gåvo uttryck åt en deciderad återgång från föregående uppslag.

Fullständig restauration av det gamla systemet kunde väl ej företagas. Därtill var dess nederlag alltför eklatant, dess oförmåga alltför uppenbar. Spårlöst gingo ej erfarenheterna från sammanbrottet förbi. Vissa allmänna fakta syntes obestridliga: I längden kunde ej en regering fungera och till gagn för statsarbetet fylla sin ledarplats i direkt motsats till representationen. Isoleringen gick ej längre att i sin förra omfattning uppehålla utan svårartat men för prestigen. Större hänsyn än den som hittills visats för riksdagens önskningar rörande regeringspolitikens allmänna inriktning måste tagas. Därom hade utvecklingen den senaste tiden övertygat.

Men därifrån och till erkännande av oppositionens önskningar var steget ännu långt. Än fasthöll konungen uttryckligt i princip sin fordran på absolut ledning av regeringspolitiken och statsrådets tillsättning. Fortfarande motarbetade han konsekvent och med framgång varje ansats till fastare sammanslutning och enhetligare politisk anläggning av konseljen. Ännu kunde han, när väl kristidens svåraste

[1] Statsrådsposterna utbjudas, nu liksom vid vårkrisen, åt skilda håll. Men avslag möter överallt. »Vestigia terrent!» Man vill ej offra sig för en ohållbar situation. Konungens oböjlighet gör det omöjligt för representanter av mer prononcerad politisk åskådning att ingå. Så vägrar Nordenfalk, även förra gången anmodad, att mottaga justitiestatsministerämbetet. Så förfaller även det märkliga projektet med Richert (Warburg, J. G. Richert II, s. 31 f., 36 f., Fåhræus, Skildringar, s. 52). Det är en betydande förvandling av situationen. »Dittills hade dessa platser varit att eftersträva och av många utmärktare män eftersökta. Nu däremot hade de blivit föremål för farhågor och ämne till bekymmer, som en var av alla krafter sökte att skjuta ifrån sig!» Palmstierna, Berättelser, s. 97. Jfr Leijonhufvuds motiv för avsägelse av anbud på statsrådsämbete, Minnesanteckningar, s. 271.

[2] Fyra departementschefsbefattningar: justitie-, utrikes-, finans- och ecklesiastikministerposterna, sköttes tidvis av tillförordnade; en konsultplats stod en tid obesatt. Inre vikariattjänstgöring med särskilt utnyttjande av konsultreserverna fick hålla arbetet nödtorftigt i gång. Inom riksdagen liksom i statsrådet anmärktes upprepade gånger härpå. Schinkels Minnen XII, 2, s. 145 f., 153 ff., Andersson, a. a., s. 187—190, Stenhammar, Bilder II, s. 143 f.

[3] Vid 1841 års ingång sitta i statsrådet: en f. justitiekansler (pensionsmässig före utnämningen, endast såsom sista nödåtgärd påtrugad ämbetet), en generallöjtnant, en amiral, en tulldistriktschef, en professor, en landshövding, en f. kabinettssekreterare och hovkansler; tre taburetter äro obesatta. Senare, intill Karl Johans död 1844, inträda i följande ordning: ett justitieråd, en expeditionschef, en biskop, en hovrättspresident och hovmarskalk (justitiestatsminister), en generallöjtnant (71-årig!).

[4] Se bihanget.

nödläge var överståndet, återföra dess sammansättning till huvudsaklig överensstämmelse med sin åskådning.

I grundläggande partier höllos sålunda i vid utsträckning de gamla konstitutionella positionerna. Blott en avledande manöver, en tillfällig digression från traditionella ledlinjer, insläppte episodiskt parlamentariserande inslag. De nya krafterna gåvos icke tid att sätta sig, samlingsförsöken och politiseringssträvandena fingo ej rådrum, innan omslaget redan var inne. Anloppet drevs tillbaka. Och dess efterverkningar reducerades målmedvetet till det minsta möjliga. Statsrådet försattes, med någon förstärkning i anseende till den nyvunna förbättrade organisationen och vissa i begränsat mått tillägnade konstitutionella erfarenheter, väsentligen tillbaka till sin gamla ställning.

Att med den givna ståndsorganisationen och en inre söndring, vilken bottnade i djupa meningsskiljaktigheter om medel och mål, som i avgörande fall bröto aktionskraften, framdriva en stadigvarande, genomgripande förändring härutinnan, därtill var representationen tydligen icke i stånd. I varje fall ej under den gamle konungens tid.

Ministärprogrammet måste skjutas på framtiden.

*

Skulle avlösningen på tronen medföra det konstitutionella omskiftet?

Förväntningarna voro sedan länge högt spända. På liberalt håll hystes livliga förhoppningar. De gammalkonservative kunde icke dölja en stark fruktan. Förre kronprinsens moderata böjelser, hans sympatier för liberala strävanden och ogillande av de senare årens regeringspolitik, voro väl kända. Hans föresatser för framtiden påstodos vara deciderat reformvänliga. En avskrivning av det gamla systemet förutsågs allmänt — med större eller mindre visshet — skola åtfölja hans tillträde till regeringen.

Bättre konjunkturer för liberala grundsatser skulle därmed, efter vad man på intresserat håll förväntade, beredas även i fråga om de konstitutionella principerna. Konungens ställning till representation och rådgivare skulle underkastas avgjord omläggning, den dualistiska barriären genombrytas och statsrådets självständiggörande samt anslutning till allmän opinion och riksdag befordras.

En kursförändring inträdde. Konung Oscars tronbestigning 1844 medförde betydande ombildning av regeringspolitiken. Förändringar i rådspersonalen och åtföljande regeringsåtgärder markerade tydlig nyorientering. Första statsmakten visade demonstrativ benägenhet att inrikta sin strävan på bättre samverkan med representationen. Större

hänsyn i personval och programanläggning gåvo uppenbara bevis på den goda viljan.

Avsedda följder utebliva ej heller. Förhållandet till riksdagen undergår en betydande förbättring. Avspänning inträder efter den våldsamma krisen 1840. Relationerna statsmakterna emellan utmärkas i stort sett av samarbete utan svårare akuta brytningar. Kampformationerna upplösas. De stora politiska partisammanslutningarna ersättas av lösliga, växlande gruppbildningar. Jämte den från föregående tid ärvda och alltjämt olösta representationsfrågan giva allehanda ekonomiska och andra sociala spörsmål politiken dess allmänna orientering. De parlamentariska och kvasiparlamentariska kraven skjutas undan från den förhärskande plats de förut intagit såsom första rangs skilje- och stridsämne. De hava ej längre samma aktualitet som förut.

Genom ömsesidigt tillmötesgående och moderering uppnås ett modus vivendi. De direkta huvudattackerna »statsutskottsvägen» från ständerna inställas. Enstaka, i allmänhet övergående, misshälligheter och utfall från friskaror eller enskilda stånd giva en påminnelse om lösheten i givna betingelser, om förefintligheten av ännu icke undanröjda friktionspunkter och om risken av alltför stark påfrestning av toleransen. Försök från regeringssidan att vrida utvecklingen tillbaka eller återtaga gjorda medgivanden mötas omedelbart av energiska protester från närmast intresserade parter. Stämningen blir vid sådana tillfällen tidvis, såsom bl. a. dechargebehandlingen utvisar, rätt upprörd. Men svårartad konflikt undvikes.

Främste borgesmannen för borgfreden är konungen. Det är känt och erkänt. Honom tillkommer förnämligast ansvaret för och förtjänsten av den förbättring i det politiska läget, som inträtt. Hans person betraktas från förra oppositionens sida såsom främsta garantien för välförhållande inom regeringsmakten. I tillit till hans goda intentioner och avvaktan på hans personliga insatser nedlägges den traditionella anti-ministeriella stridsställningen och utbytes den mot ett »självständigt bundsförvantskap». Under direkt anknytning till hans vilja inledes och utföres samarbetet. Hans ledning giver åt regeringspolitiken dess allmänna inriktning.

Konung Oscars karaktäristik innesluter starkt växlande drag. Den bestämda, målmedvetna viljan saknas. Stridiga tendenser driva ett skiftande växelspel. En i viss mening egensinnig riktning i hans natur, en självtillit, som i någon mån erinrar om faderns, förmår ej giva hans personlighet stadga. Ombytlighet och lynneskastningar, en viss trevande osäkerhet och eftergiftsböjelse, en utpräglad svaghet för att

»stå väl på alla håll», gör hållningen motsägelsefull. Konungens allmänna åskådning lider av motsvarande inre brister. De fasta, enhetliga linjerna äro obefintliga. Läggningen är kompromissarisk, vag och vacklande.

Dess frändskap med samtida liberalism är i tidiga år omisskännelig. De liberala idéerna öva ett starkt intryck på kronprinsen. Deras ekonomiska och sociala reformsträvanden göras i stort sett till hans egna. Deras författningspolitiska program lämna honom ej heller oberörd. Dess i moderat avfattning givna, försiktigt demokratiska betoning och anslutning till en upplyst allmänmening, dess krav på socialt och folkligt konungadöme, på förtroendefull samverkan och ömsesidigt understöd mellan regering och folkrepresentationen, tilltala honom. Faderns strängt och stelt avvisande hållning befäster honom i dessa sympatier. Ofruktbarheten och den uppslitande söndringen i de ändlösa konstitutionella maktstriderna övertygar honom om nödvändigheten av omvändelse från äldre isoleringsdoktriner. Oppositionens kritik av regeringssystemet sammanfaller delvis med och styrker hans egen kritiska syn på ställningen. Dess positiva anvisningar befinnas till ej ringa del vara av den art, att de kunna införlivas med hans eget framtidsprogram. Hans personliga koncilianta läggning, allmänna grundåskådning och praktiska erfarenheter förenas sålunda i en konstitutionell uppfattning i besittning av vissa släktskapsdrag med moderat medelklassliberalism.

En hög uppskattning av egen förmåga och om betydelsen av monarkens plikter hindra honom likväl att utan betydande inskränkande reservationer till förmån för konungamyndigheten lämna dess författningspolitiska program sitt erkännande. Han är ej sinnad att — annat än i synnerligen begränsat mått — giva avkall på ärvda befogenheter. En bred marginal skall lämnas öppen för konungens fria verksamhet som den samlande, ledande kraften i statsarbetet. I hans hand skall fortfarande den faktiska ledningen och avgöranderätten inom regeringsmakten ligga. På honom ankommer i vid utsträckning att, inom ramen för vissa praktiskt-politiskt motiverade, i någon mån även principiellt betonade hänsyn, bestämma, hur de kungl. prerogativen skola begagnas. Direktivgivande förpliktelser eller tvång från andra myndigheter, riksdag eller rådgivarkår, erkännas icke. En begränsning av konungamakten i enlighet med vissa radikala läror till väsentligen exekutoriska eller på sin höjd medlande uppgifter avvisas principiellt och eftertryckligt. Bestämningarna för rätta utövningen av de monarken författningsenligt lämnade rättigheterna skola i stället göras så försiktigt lösa, att den monarkiska initiativ- och avgöranderätten

äger vitt utrymme att, enligt egna syftemål och personlig omprövning av statsnyttans krav, självständigt utövas.

Konungens förhållande till statsrådet giver en åskådlig bild av den egentliga innebörden och inre avvägningen i denna, löst angivna och löst tänkta, aldrig sammanfattade men i spridda uttalanden och tillämpning uttryckta, medlingsåskådning. Hänsyn till allmänna opinionen, riksdagen och de officiella rådgivarna samt uttryck för personlig självbestämmanderätt spela med varierande styrka samman. Stundom samverka de spontant under en gemensam inriktning. Riksdagspolitiska, av allmänna meningen uppburna strävanden och personliga intentioner sammanfalla; rådgivarnas mening och konungens överensstämma. Motiven understödja varandra. Deras styrka och betydelse gå ej att var för sig bestämt särskilja. I andra fall skönjes en inre slitning. Konungens önskningar divergera från allmänna opinionens och dess närmaste uttryck inom representationen; hans avsikter bryta mot statsrådens. Utfallet blir då i de flesta fall detsamma. Den riksdagspolitiska hänsynen inskränkes eller får vika. Det personliga motivet behåller överhand. Föredragandens åsikter förbigås. Hans mening skjutes åt sidan eller han själv drives att resignera. Den monarkiska självbestämmanderätten blir i sista hand avgörande.

Angivna uppfattning av konungens konstitutionella åskådning blir på så sätt bestyrkt. Konungen har i sitt konstitutionella program, trots vissa eftergifter på gränsen till den moderata liberala doktrinen, omsiktsfullt reserverat plats för egen avgörande insats. I huvudsak bevaras den personliga konungaledningen i gamla positioner. Taktiken är blott delvis omlagd. Principen är överensstämmande: »det liberala allenastyrandet.»

*

Statsrådssammansättningen tager starkare intryck av den politiska situationen än förut. En begynnande förskjutning i motivläget kan tydligt spåras. Demissionsorsakerna hänföras till något större del samt mer öppet till riksdagspolitiska grunder och allmänna opinionens ställning, än gamla ordningen tillät. Utnämningarna inrikta sig tydligare än förut på politisk beräkning, fästa större avseende vid politisk förtjänst.

Ministerombytena i samband med tronskiftet gåvo ett första bevis härför.[1]

---

[1] Palmstierna, Berättelser, s. 125 ff., Fåhræus, Skildringar, s. 167 ff., Warburg, J. G. Richert II, 164 ff. Härmed må jämföras Nordenfalks, å rege-

Redan den yttre proceduren tydde på en politisk innebörd. Avsteget från äldre praxis med dess strängt begränsade, enskilda ministerskiften genom samtidig utnämning till fyra konseljens poster (maj), inom kort tid följda av ytterligare en statsrådsbefordran (juni), varigenom nyuppsättningen inom loppet av ett par månader bragtes att omfatta halva rådkammaren, inställde ministerskiftena i sådant sammanhang. En vändning hade inträtt i det gamla förhållandet, enligt vilket statsrådsombyte behandlades förnämligast som en separat affär mellan vederbörande och konungen, uppgjord väsentligen på privata eller fackliga beräkningar. En gemensam, sammanbindande politisk tendens framträdde.

Trenne av de tillträdande statsråden intogo även en sådan känd politisk ståndpunkt, att tvekan om den allmänna innebörden i konseljrekonstruktionen icke kunde råda.[1] Nordenfalk, Silfverstolpe och J. Wærn voro alla riksdagspolitici i framskjuten ställning med liknande moderat-liberal färg. Den förstnämnde, redan förut (1840) upprepade gånger nämnd i samband med planer på politisk omorientering inom regeringen, nu designerad justitiestatsminister ehuru t. v. placerad på konsultativ plats, ägde i sin ställning såsom förmögen bruks- och lantpossessionat, med en häradshövdingetitel, som under senaste sexton år ej styrkts genom innehav av juridisk befattning, och en kortvarig, av konstitutionell konflikt med förre konungen avbruten, statssekreterartjänstgöring i krigsexpeditionen (1828—31), i jämförelse med de flesta sina företrädares höga ämbetsmeriter anmärkningsvärt blygsam facklig kvalificering.[2] Uppenbarligen var hans kända

ringens vägnar avlämnade, förklaring, Ad. II, 3 f. vid representationsfrågans behandling samt konungens uttalanden jan. 1845 i ett samtal med Dalman, anförda av denne i Några anteckningar från våra ståndsriksdagar IV, s. 137: »Regeringen skall vara karl för sin hatt och kungen gå i spetsen.» Skiljaktigheterna i politiska åsikter mellan de olika stånden gör det emellertid omöjligt att tillfredsställa alla. »Adeln vill ha Hartmansdorff till minister, prästeståndet någon biskop, borgarståndet Petré och bondeståndet kanske David Andersson. Det bleve icke lätt att hålla ihop en sådan konselj. Därföre, om regeringen icke finner stöd inom den nuvarande representationen, så får hon nöja sig med bifallet hos nationen och övertygelsen att handla rätt och för det allmännas bästa — — —.»

[1] De tvenne försvarsministrarna, generallöjtnant Peyron och konteramiral Gyllengranath, hade genomgått den ordinära militära befordringsskalan och stodo utan närmare politiska förbindelser. Deras utnämning hade huvudsakligen facklig karaktär. Företrädarens i sjöministeriet avgång efter schism med konungen i norska flaggfrågan gav dock ombytet på denna post en viss politisk anstrykning. Fåhræus, Skildringar, s. 168.

[2] Schinkels Minnen XII, 1, 171. Anbudet till Nordenfalk 1840 är ovan s. 31 not 1, berört. Vid riksdagen hade han, den tid han varit där närvarande, utmärkts med ordförandeplatsen i BU. Rörande hans allmänna anseende såsom politiker giver Leijonhufvud, Minnesanteckningar, s. 251 ff., en kritisk framställning. — 1831 demissionerade Nordenfalk i anledning av konungens, mot i det närmaste enhälligt statsråd fattade, beslut att utanordna besparingar inom huvudtiteln till avlöningsstater

politiska åskådning och förtjänster om den liberala saken närmaste befordringsgrund. Liknande gällde de två övriga. Riddarhussekreteraren och riksgäldsfullmäktigen, f. d. majoren Silfverstolpe besatt mycket ringa administrativ meritering och alls ingen sådan för sin ecklesiastika portfölj. Icke utan rätt fällde en av kyrkans främste om f. kavalleriofficeren i spetsen för kyrkodepartementet vid riksdagen 1844 det kritiska omdömet: Han »hade med ärendena i sitt departement ingen annan bekantskap än den några månaders flitig läsning kunde giva — —».[1] Var huvudavsikten däremot att erhålla en politisk avlösning av företrädaren Heurlin, fyllde han bättre kraven; deras politiska placering var avgjort motsatt. Wærn stod på samma sätt främmande för sin statsrådsbefattnings administrativa sidor. Den fackliga kunskapen var av honom förvärvad genom praktiskt yrke såsom bruksägare och disponent samt i riksdagsarbete (1834—35). Politiskt hade han dokumenterat sig såsom en av borgarståndets liberala ledare. En uppseendeväckande frigörelse från övliga kvalifikationsgrunder i riktning mot en starkare betoning av den politiska förtjänstens betydelse[2] och samtidigt en genomgående förskjutning i statsrådssammansättningen till moderatliberalismens förmån voro sålunda i dessa trenne samtidiga utnämningar uttryckta.[3]

Men vilka motiv hade vid den politiska kursförändringen vägt tyngst? Hänsynen till allmänna opinionen och riksdagsmeningen? Eller »den innersta viljan», konungens egna liberala tendenser? Det var omöjligt att med visshet exakt avgöra. Konungen hade tillfredsställt sina politiska böjelser och samtidigt tillmötesgått en önskan inom representationen; på en gång skaffat sig en rådgivarkrets med sitt förtroende och, åtminstone i någon mån, i överensstämmelse med de inom en utbredd pressopinion och inflytelserika kretsar inom ståndeu, särskilt de lägre, hysta förväntningar. Det endast observerades, att

för gardesregementena, vilka stater fastställts med överskridande av den av riksdagen beviljade summan.

[1] Reuterdahl, Memoarer, s. 218. Jfr Fåhræus, Berättelser, s. 169.

[2] Anbudet till expeditionssekreteraren, häradshövding Richert på justitiestatsministerbefattningen skulle, så vitt det blivit mottaget, blivit en än märkligare händelse, främst i politiskt avseende, men även i socialt. Det offentliggjorda erbjudandet väckte även stort uppseende. Warburg, J. G. Richert II, 166 ff., 175 ff. — Till jämförelse med dessa Oscar I:s första statsrådsutnämningar må f. ö. framhållas de något senare följande ministerskiftena i Norge, mars och dec. 1845, vid vilka en likartad politisk tendens observeras. Foss var den förste, som sedan 1814 direkt från stortingsbänken uppkallats i konseljen. Baetzmann, Det norske statsraad 1814—84, s. 75 ff., Norges Historie VI, 1, 388.

[3] »Så homogen eller rättare mindre färgskiftande hade konseljpersonalen icke varit sedan förändringen av statsrådets organisation 1840», anmärker Fåhræus, Skildringar, s. 168, efter den definitiva bestämningen av konseljsammansättningen i slutet på året. Betygsättningen är berättigad. Men en stark reservation är också vidfogad!

personlig bevågenhet spelat en avsevärd roll vid personvalen, att rekryteringen, verkställd före riksdagens sammanträde, genomgående handletts av konungen i egen person, att den lämnat vissa poster oberörda, alltså bevarat en icke obetydlig bristfällighet i homogeniteten, samt f. ö. sträckts jämnt så långt åt vänster, som konungens egen åskådning syntes gå. Möjligen var detta tecken, som, trots den allmänna tillfredsställelsen hos flertalet reformvänner, kunde inge vissa fordringsfullare eller mindre optimistiska bland dem en viss oro för framtiden. Måhända voro den parlamentariska principens landvinningar mindre och ovissare, än man ville tro?

Ansatser till kritik hade redan börjat skymta.[1] Radikala liberaler begärde full och hel omvändelse. Den moderat-konservativa blandningen, det balanserande, rättare sagt svagt vacklande, neutralitets- eller juste-milieu-systemet var enligt deras mening principvidrigt och skadligt. Klara färger, bestämd uppslutning till endera sidan, måste fordras av en regering, som ville göra en verklig insats. Som nu var, var man ej mycket längre kommen än förut. Regeringen medlade och lirkade sig fram och höll sig f. ö. i viktiga frågor i efterhand. Ingen visste riktigt, var man hade den. Statsråden uppträdde utan nödig fasthet. Konungen personligen sköts oförmedlat i förgrunden vid viktiga avgöranden på ett sätt, som icke kunde anses politiskt riktigt eller klokt.

De konservativa voro i mångt och mycket villiga att häruti giva anmärkningarna från vänster rätt. Frånsett att de i nyutnämningarna och regeringspolitikens liberala anläggning sågo ett direkt förfördelande av de tvenne högre ståndens mäktiga konservativa grupper — regeringsmaktens trogna och beprövade värn — anmärkte de på famlandet, eftergivenheten och inkonsekvensen i regeringens görande som betänkliga svaghetstecken. De byråkratiska kretsarna sågo sin återhållsamhetspolitik övergiven, reform-konservatismen sin aktiva ledare-taktik försummad.[2] Missbelåtenhet och kritik utbredde sig från bägge sidor.

Vid 1847—48 års riksdag hade missnöjet förtätat sig. Konseljsammansättningen var sedan stora skiftet ändrad endast på ett fåtal poster:

[1] Se teckningen av dessa år i Sveriges historia IX: 2 (E. Hildebrand), och hos Dalman, Några anteckningar från våra ståndsriksdagar, Wieselgren, Lars Johan Hierta, s. 275 ff. samt uppgifter i anförda memoarlitteratur. Politiska broschyrer göra f. ö., förutom pressens redaktionella artiklar, inlägg i debatten rörande regeringspolitiken.

[2] Upplysande för kritiken på detta håll äro en serie brev från excellensen G. Löwenhielm till statsrådet O. I. Fåhræus 1845—46 (dennes brevsamling i Upsala universitetsbibliotek), i vilka klandret över den bristfälliga regeringsledningen är med eftertryck uttalat (jfr ovan s. 20, not 1). Den konservativa pressen gav f. ö. tämligen oförbehållsamt uttryck åt sitt missnöje.

genom Nordenfalks succession dec. 1844 i justitieportföljen efter Gyllenhaal, senare genom hans död 1846 och riksmarskalkens, förre justitiestatsministern Posses återinträde samt genom justitiekanslern Faxes utnämning till den efter Nordenfalk lediga konsultativa posten och kanslidepartementschefen i generaltullstyrelsen J. F. Fåhræus' inträde hösten 1847 efter brodern i civildepartementet.[1] Statsrådet ansågs som helhet, ur politisk synpunkt betraktat, svagt i sin sammanföring av skilda element utan fastare program eller självständigare initiativförmåga. En ledarpersonlighet bland statsråden efterlystes förgäves. Regeringens åtgärder utsattes för skarpa anmärkningar i press och stånd. Riksdagens omilda behandling särdeles av statsregleringen blottade svåra bristningspunkter i samarbetet.[2]

Kom så vid denna tidpunkt det stora ministerskiftet. Alla statsråd utom ett inlämnade första veckan i april ($^6/_4$) sina avskedsansökningar. Demission beviljades efter korta fyra dagars prövotid åt alla dessa samma dag ($^{10}/_4$); endast den senast under riksdagen till statsråd befordrade civilministern, som i egenskap av expert rörande representationsfrågan och dess kommittébehandling intog en särställning, blev sittande kvar på sin post och kontrasignerade i samma konselj utnämningen av åtta nya statsråd, en vecka senare av det nionde.[3]

Det var ett enastående fall: ett i det närmaste totalt ministerskifte, inlett efter föregående opinionspåtryckningar och kritik inom representationen, verkställt mitt under arbetande riksdag. Hade ej nu den regelrätta parlamentariska precedensen blivit uppnådd? Var ej riksdagsinflytandet i vidaste mått uttryckligen erkänt och realiserat?

Otvivelaktigt hade åt den politiska influensen lämnats vidare utrymme än vanligt.[4] Den märkliga yttre iscensättningen, tidpunkten för krisutbrottet, den genomgripande avvecklingen utan uppskov, voro tecken härpå. Vissa beslut och opinionsyttringar inom ständerna hade tydligen utlöst krisen; särskilt dechargefrågans behandling i plena ($^5/_4$) med dess skarpa nagelfarande, i synnerhet inom de lägre ståndens, av regeringens avsaknad av beslutsamhet och kraft, speciellt beträffande representationsfrågan, en kritik som i bondeståndet utmynnade i be-

[1] O. I. Fåhræus' demission synes hava föranletts huvudsakligen av privata skäl. I varje fall betecknade icke ombytet någon systemförändring. Den nyutnämnde J. F. Fåhræus ägde, såsom f. sekreterare i KU. 1844—45 och ledamot av 1846 års representationskommitté, även politiska insikter. Fåhræus, Skildringar, s. 258, Palmstierna, Berättelser, s. 156.

[2] Sveriges historia IX: 2, 28 f., Wieselgren, a. a., s. 281.

[3] Se bihanget.

[4] Upplysningar till krisens inre historia giva främst Palmstierna, Berättelser, s. 146, 148, 156 f., Fåhræus, Skildringar, s. 258 ff., Reuterdahl, Memoarer, s. 278 ff.

slut att avlåta skrivelse om dess »önskan, att Kungl. Maj:t ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja» de åtta konseljledamöter, mot vilka anmärkningar av konstitutionsutskottet voro riktade.[1] Kom därtill den ihållande presskritiken, som syntes tyda på, att statsrådets auktoritet i allmänna meningen var underminerad och att en deciderad fordran på bestämd omläggning av regeringspolitiken förefanns, samt under närmast föregående tid smärre gaturevolter i huvudstaden, de s. k. marsorolligheterna, under revolutionsmånadernas upprörda stämning till sin innebörd betydligt överdrivna. Konungen, alltid känslig för pressens hållning, i synnerhet när han fattade den som tillförlitligt språkrör för allmänna meningen[2], dessutom förskräckt av ansatserna till efterhärmning av den kontinentala revolutionsrörelsen, har låtit riksdagens, enkannerligen de lägre ståndens, opinionsyttringar på sig starkare inverka, än vad de eljest skulle förmått. Det gamla statsrådet har direkt offrats för fridens och samförståndets skull. Den negativa verkan av politiskt inflytande är i så måtto stark. Endast uppmärksammas, att den utomparlamentariska tillsatsen därvid tilldelats särskilt stor betydelse.

Något riksdagens eller den presumerade allmänmeningens positiva inflytande på den nya konseljsammansättningen kunde icke annat än i avsevärt begränsat mått och i indirekt form spåras. Partigruppernas främste flyttas ej in i statsrådet. Någon partirekrytering i den meningen är det ej fråga om. Ej heller upptagas i vidare mån deras närmaste eller av dem direkt rekommenderade personer i rådkammaren. Nybildningen verkställes av konungen genom personliga förhandlingar utanför de trängre partikretsarna, som in i det sista stå oförberedda på vart krisen egentligen skall leda. Resultatet blir ett omskifte, som utflyttar de av kritiken mer eller mindre prickade men ersätter dem med representanter för politiska ståndpunkter av i flertalet fall slående likhet med de avgångnas. Förändringen i den yttre politiska fysionomien reduceras till minsta möjliga.

Detta är den samtida meningen om ombytet.[3] Presskommentarerna understryka det med anmärkningsvärd enighet. En närmare granskning av ministerlistan bekräftar omdömet. Gripenstedt, det mest uppseendeväckande och sist tillkomna namnet, har, såsom deltagare

[1] Se bihanget.

[2] Se bihanget.

[3] Aftonbladets ledare $^{11}/_{4}$ giver med sitt försiktigt reserverade totalomdöme uttryck för en utbredd åsikt: i och för sig giver personsammansättningen ej några garantier eller anvisningar i bestämd riktning. Överensstämmande med samtida pressomdömen är Fåhræus' uppfattning: »Från politisk synpunkt kunde i denna konseljens sammansättning svårligen skönjas någon märkbart skiljaktig färg från den förra.» Skildringar, s. 261. Jfr Warburg, J. G. Richert II, s. 299 f., Hildebrand: Sveriges historia IX: 2, 34.

i den pågående och de tvenne senaste riksdagarna, ledamot successivt av bevillnings-, konstitutions-, banko- och statsutskotten samt talmanskonferensen, vunnit en framskjuten ställning inom moderat-liberala riddarhuskretsar, dock icke någon partipolitisk ledarplats. Ej heller gäller detta de två övriga egentligen parlamentariska namnen i nyuppsättningen, statsministrarna Sparre och Stierneld. Den förre, deltagare i riksdagarna sedan 1828, varvid 1840—41 med placering i lagutskottets ordförandestol, har såsom lantmarskalk under riksdagen intagit en politiskt neutral hållning; hans personliga åskådning anses närmast konservativ. Den senare har åtnjutit den ansedda, förnämt avskilda ställning, som med excellensvärdigheten från förra utrikesministertiden närmast ansågs förenlig; en dragning åt den konservativa sidan var efter 1840 års konflikter med representationen omisskännelig. Genberg, nykommen universitetsrepresentant i prästeståndet, har huvudsakligen vunnit sin berömmelse utanför riksdagen. Hans medlemskap i »Reformvännernas» styrelse (sedan mars detta år) och verksamma deltagande i sällskapets arbete för representationsreform efter liberala linjer har närmast fäst uppmärksamheten vid hans person. I och för sig enligt hävdvunnen uppfattning en synnerligen suspekt proveniens! Sandströmer är känd för liberala synpunkter men har, nyadlad, ännu ej inom representationen hunnit tillfullo dokumentera sin ståndpunkt. Övriga kolleger äro dugliga och driftiga krafter från administrationens olika grenar, som ställt sin förmåga till konungens förfogande, men utan politiska försänkningar. Den direkt partipolitiska förbindelsen blir sålunda varsamt tillbakahållen. Och den allmänna politiska åskådningen inom statsrådskombinationen visar sig, där den överhuvud är till finnandes, vara ganska skiftande sammansatt, från Sparre-Stierneld till Gripenstedt-Sandströmer-Genberg. De moderata »grå» färgerna äro, nu liksom förut, genom »utspädning» av skilda ingredienser förhärskande.

Betydelsen av omskiftet ligger på en annan sida. Konungen har tillkallat nya krafter, relativt obundna av politiska föregående eller fixerade ståndpunkter. Lösgjord från barlasten av äldre utfästelser skulle den nya konseljen medverka vid en kursförändring, till vilken företrädarna icke utan motbjudande desavouering av förut å ämbetets vägnar gjorda uttalanden kunnat giva sitt biträde. Regeringsprogrammet kunde modifieras till något bättre överensstämmelse med allmänna opinionen, fastän sammansättningen behölls vid sin förra melering.

En avsevärd hänsyn till den politiska situationen inom och utom riksdagen ligger tydligen i denna plan inneslutet. I sak har den politiska opinionen vunnit en betydande seger över konungens, på sistone i konservativ riktning lutande, böjelse, såsom ju inom kort, tre veckor efter

utnämningen, bekräftades genom regeringsinitiativet i representationsfrågan med dess uppseendeväckande medgivanden. Men att denna manövrering utförts med tillhjälp av en rådgivarepersonal, som rekryterats i former och med en sammansättning, vilken i möjligaste mån bevarar vid status quo, betager likväl skiftet en god del av dess i parlamentarisk riktning prejudicierande karaktär. Möjligheterna för statsrådet till självständig inre samling och fast samverkan med närstående grupperingar inom riksdagen hava starkare beskurits, konjunkturerna för personlig konungaledning däremot gjorts gynnsammare, än även mycket moderat hållna »parlamentariska» regler tillåta.

Samtiden uppmärksammade livligt ett annat drag i utnämningarna Deras överskridande av äldre, traditionella befordringsnormer, däruti följande precedenser, som observerats redan vid första ministerskiftet efter tronombytet, framhölls. Senare statsrådet C. O. Palmstierna har i sina memoarer upptecknat intressanta vittnesbörd om den förändring, som i detta avseende försiggått, och hur den på vissa håll uppfattats. Närmast i anledning av ministerskiftena 1844 skriver han[1]: »Wærns och Silfverstolpes utnämningar väckte ett otroligt uppseende. Inom huvudstadens förnämligare kretsar och hos dem, som genom släkt och vänskapsförbindelser eller långvarig tjänstgöring samt erkänd utmärktare duglighet trott sig äga berättigade anspråk på dessa höga förtroendeämbeten, uppstod förtrytelse över, att dessa båda hittills för mängden så gott som okända personer från sina låga och obemärkta samhällsställningar omedelbart upplyftades på samhällets höjd. Dessa känslor av obelåtenhet delades till stor del av de högre tjänstemännen, varemot hos andra helt naturligt uppstod hoppet om möjligheten att även själva med lätthet kunna svinga sig upp utan att behöva mödosamt genomgå den vanliga och långsamma tjänstemannabanan med dess tråk, prövningar och bekymmer. Hos några mera gammalmodiga framkallades härav farhågor, att statsrådsbefattningarnas anseende hos den stora allmänheten skulle komma att sjunka och deras nödiga maktinflytande att förminskas hos kolleger, ämbets- och tjänstemän, i och utom departementen. Sådan blev ock följden, synnerligen då likartade utnämningar även sedermera ägde rum, ej minst år 1848 (Sandströmer, von Platen, Genberg, Gripenstedt) utan att dessa yngre män voro utrustade med, eller hunnit ådagalägga prov på så överlägsna kunskaper, att därigenom genast kunde rättfärdigas en så utomordentlig och hastig befordran. När konungen fann sina förväntningar om deras tillfyllestgörande biträde för fullgörandet av hans egna större och högtänkta avsikter felslagna, så skilde han sig merendels snart vid

[1] Berättelser, s. 127 f.

dessa rådgivare, varigenom benämningen statsråd, vid vilken man dittills fästat begreppet om mera framskriden ålder, vördnadsbjudande samhällsställning och långvariga förtjänster om fäderneslandet, nu mera kom att beteckna personer, som man den ena dagen kunde finna vid konungens rådsbord men den andra avdankade återgå till industriella förvärv eller hålla tillgodo med landshövdingeämbeten eller biskopsstolar. Sålunda mera vanlig i landsorten och småstäderna blev titeln statsråd blottad på all nimbus av högre förmåga.»[1]

Reflexionerna äro karaktäristiska. I koncentrerad form giva de en belysande inblick i de synpunkter angående statsrådsämbetets ställning, vilka under Karl Johanstiden i hela sin exklusivitet varit gällande och som fortfarande — låt vara i något dämpad form — inom inflytelserika kretsar fortlevde och togo sig uttryck med anledning av senaste händelser i den högre utnämningspolitiken. Förståelsen för nödvändigheten av en omvärdering av gamla värden och anpassning för nya förhållanden är ännu på dessa håll ringa. De nya experimenten mötas med indignation, bitter kritik och segt motstånd. Man förmärker en tydlig brytning mellan en vikande äldre tids strängt aristokratiskt färgade, stelt byråkratiskt präglade uppfattning och strävanden till en statsrådets inre omdaning för fördjupade politiska uppgifter.

Ty otvivelaktigt inneburo de sista statsrådsutnämningarna märkliga symptom på fortskridande utveckling i denna riktning. Den jämförelsevis mycket låga medelåldern betydde därvid i och för sig mindre, ehuru särdeles Genbergs och Gripenstedts 37, resp. 35 år voro anmärkningsvärda, för att icke säga radikala, avsteg från sedvanliga anciennitetsgrundsatser. Viktigare var omvärderingen av befordringsgrunder. Genbergs ecklesiastikministerutnämning hade uppenbarligen mycket litet med hans docenttjänstgöring i romersk vältalighet eller nytillträdda professorsbefattning i praktisk filosofi att skaffa. Än mindre Gripenstedts konsultplacering med hans föregående yrkesverksamhet; löjtnantstiteln var den enda han förvärvat i kronans tjänst; statsrevisorsskapet, tilldelat av riksdagen, syntes i så fall värdefullare. Övriga kolleger ägde väl bättre facklig meritering: justitiestatsministern såsom kammarkollegiepresident, f. justitieråd samt ledamot i lagberedningen, utrikesstatsministern såsom gammal i ämbetet och diplomat av högsta rang, försvarsministrarna i egenskap av överstar i armén och flottan, finansministern såsom landshövding, ordförande i 1846 års skatteförenklingskommitté, f. kammarrättsråd, f. sekreterare i statsutskottet (1840—1841), återstående tvenne konsulter slutligen såsom respektive expeditionschef i civildepartementet och revisionssekreterare,

[1] Se bihanget.

ledamot i lagberedningen. Konseljen kunde, vad dessa ämbeten angick, ingalunda anses i administrativt hänseende vanlottad. Men kvar stod den enbart eller övervägande politiska kvalificeringen i ovan nämnda fall.

Det var tecken på en förskjutning i befordringssynpunkter, som ej heller senare års statsrådsbefordringar skulle utplåna. Hålla sig dessa i huvudsak inom fackliga kategorier med utnämning av administrativt väl kvalificerade jurister till justitie-, civil- och konsultposterna, av yrkesdiplomater och militärer i hög ställning till utrikes- och försvarsdepartementen samt av teologie professorer till ecklesiastikministeriet, visa de dock sådana avsteg från vanliga administrativa befordringsregler som uppflyttningen av Gripenstedt till finansminister, visserligen efter långvarig förberedelse i konsultativ befattning och t. f. tjänstgöring, vidare utnämningarna av B. von Platen, godsägare, storfinansier, f. premierlöjtnant i flottan till sjöminister, af Ugglas, adjungerad ledamot av hovrätten, statsrevisor till konsultativ, samt slutligen Palmstierna, landshövding, f. statsrevisor och ordförande i statsutskottet till finansminister, vilka befordringar närmast motiveras med särskild politisk förtjänst, med större eller mindre överseende för, enligt gammal uppfattning, förefintliga brister i facklig meritering. En viss grad av social demokratisering och begynnande avbyråkratisering[1], den senare synlig i någon mån även i den sjunkande medellivslängden för statsrådstjänstgöring[2], kan icke, även om den, mätt efter en modern tids måttstock, ter sig ganska obetydlig, frånkännas utvecklingen under Oscar I.

Regeringspolitiken och ministerombytena åren efter 1848 bekräfta till fullo, att det stora ministerskiftet ingalunda var att betrakta såsom inledningen till någon parlamentarisk aera. Den politiska hänsynen för opinionen och särskilt de lägre ståndens majoriteter tränges avgjort i bakgrunden. I så måtto bibehålles visserligen kontakt med riksdagen, som konungen finner lämpligt att genom upptagande i statsrådet av representanter för skilda politiska riktningar söka en viss känning med olika grupperingar inom representationen. Men detta sker icke i form av bestämd anslutning till någon av de politiska huvudriktningarna. Och direktivgivande för utnämningspolitiken äro icke några uppkomna förändringar i det riksdagspolitiska läget. Det bibehålles i huvudsak vid status quo: de högre stånden behärskade av de konservativa, de lägre av de liberala; blott den allmänna opinionen synes något avmattad i sin radikala styrka. Personliga motiv äro i stället väsentligen bestämmande. När konungens sympatier med åren alltmer svänga över till den kon-

[1] Se bihanget.
[2] Se bihanget.

servativa sidan, förskjutes statsrådssammansättningen successivt i viss allmän överensstämmelse därmed. Det konservativa inslaget göres starkare representerat än det liberala.

1848 års män troppa av ur statsrådet, en efter en, i allmänhet utan direkt anledning i oberäknade riksdagspolitiska motgångar.[1] Meningsskiljaktigheter med konungen i fråga om regeringspolitikens huvudriktning i förening med ovillighet att inordna sig i hans personliga sätt att föra regementet gör det för dem svårt att längre kvarstå i rådkammaren. Sandströmer avgår på nyåret 1851, efter det djupgående politiska konflikter mellan honom och konungen jämte meningsskiljaktigheter med kolleger föregått.[2] Inom loppet av ett år följa honom Günther och Genberg. Sedan representationsfrågan 1850 under utpräglad passivitet från konungens sida fallit, hade de ansett sin tid i konseljen vara ute och kvarstannade sedan endast provisoriskt.[3] Flertalet representanter för den mest framskjutna liberala gruppen av 1848 voro därmed gångna.

Efterträdarna väljas ur konservativa kretsar. Den efter riksdagens avslutande hösten 1851 utnämnde finansministern Palmstierna är såsom mångårig riksdagsledamot (deltagare i riksdagarna från 1817—18, ledamot av statsutskottet, varvid placerad som ordförande 1834—35, 1844—45, 1850—51) samt i egenskap av medlem av ledningen för det s. k. junkerpartiet en bland konservatismens spetsar[4], så även den samtidigt med honom utnämnde konsultative C. G. Mörner (ledamot av riksdagen från 1840, ordförande i lagutskottet 1844—45, ledamot av statsutskottet 1850—51). Ecklesiastikminister Reuterdahl, »strängt konservativ», även enligt Palmstiernas omdöme, universitetsrepresentant i prästeståndet sedan 1844, förstärker likaledes vid sitt tillträdande av statsrådsämbete på våren 1852 konservatismens ställning.[5] Samtidigt kvarstå emellertid representanter för den ursprungliga konseljuppsättningen av 1848. Sammansättningen bibehålles på så sätt vid sin melering, endast är den

[1] Platen, inkommen i statsrådet 1849, avgången tre år senare, har däremot förnämligast demissionerat av riksdagspolitiska skäl. Motgångarna för hans reformförslag rörande flottan grundlägga resignationsbeslut. v. Möller, 1867 års första kammare, s. 47 f.

[2] Se bihanget.

[3] Fåhræus, Skildringar, s. 309.

[4] Enligt sitt eget omdöme inträder Palmstierna såsom »en avgjord förespråkare vid konungens rådsbord av de förnuftiga konservativas grundsatser». Berättelser, s. 166 ff.

[5] Reuterdahls egen berättelse om förloppet vid inkallandet i statsrådet är av intresse. Det preliminära anbudet på statsrådsposten får R. genom brev 1/3 1852 från kronprinsen, till vilken han sedan gammalt stod i nära förtroendeförhållande. Kronprinsen är synnerligen ivrig att vinna honom för konseljen. »Nu sedan systemet blir allt mer och mer konservativt, är det av vikt, att de gamla pelarna ibland dem som hylla samma åsikt träda fram! Vi få ej gömma oss, och kanske genom vårt undandragande blir den gamla ostadigheten åter märkbar! — — —» Reuterdahl, Memoarer, s. 385 ff. Utnämningen följde en månad senare.

genom de vidtagna förändringarna än mer utspädd av inhomogena beståndsdelar.[1]

De senare vidtagna ombytena, varigenom omkring 1856 pendeln ånyo varsamt svängde över åt vänster, åvägabragte icke i detta hänseende någon avgörande förändring. Palmstierna och Reuterdahl avgingo, den förre avlöst av Gripenstedt, vars gamla plats intogs av den moderatliberale Almqvist, den senare av Anjou, en kollega i yrket och själsfrände i åskådningen. Sparre resignerade och efterträddes, sedan befattningen erbjudits en politiskt fullständigt obekant 38-årig högre ämbetsman (De Geer), av f. konsultative Günther. Stierneld remplacerades i utrikesministerämbetet av envoyén Lagerheim. Riddarhusets junkerparti fick, sedan Almqvist efter kort tid befordrats till civilministerposten efter J. F. Fåhræus, en ny representant i konseljen i konsultativa statsrådet Ugglas (medlem av riksdagen från 1850, ledamot av konstitutionsutskottet). I någon mån synas dessa suppleringsval och omplaceringar hava stärkt statsrådets inre samhörighet och ställning i förhållande till konungen, särskilt under dennes infallande sjukdomstid. Samtiden tyckte sig se tecken därpå.[2] I huvudsak voro dock de gamla blandfärgerna bevarade.

Ty detta är den statsrådstyp, som bäst lämpar sig för konungens kynne och politiska syftemål. Med sina successiva, försiktiga ombyten, utan starkare plötsliga omslag, genom sin sammansättning av inbördes skiljaktiga element med öppna förbindelser åt ömse håll, gynnar den bäst hans allmänt medlande kompromisspolitik. Den ställer sig även fördelaktigast för konungens personliga ledning. Det är en synpunkt, som icke är den minst viktiga. Genom en befordringsmetod, som favoriserar den inre dissensen inom rådkammaren utan att driva den till obotlig brytning, ernås de bästa betingelser för konungens egen personliga maktutövning. Den omsorg

[1] Huru de under inflytande av rådande »retrograda riktning» i regeringspolitiken (Petré) företagna ombytena i statsrådet betraktas från liberal sida, belyses av Brinck i reservation till KU:s dechargebetänkande 1853—54 med en allmän »återblick i avseende på personalförändringen inom konseljen» sedan 1848. Samma dechargememorial uppför mot rådgivarna ej mindre än 18 anmärkningspunkter enligt § 107 RF. På riddarhuset och i prästeståndet lägges betänkandet till handlingarna; borgarståndet vill till entledigande anmäla tvenne statsråd (Palmstierna, Reuterdahl, Gripenstedt), bondeståndet utom dessa ytterligare tvenne kolleger (Sparre, Fåhræus).

[2] Sveriges historia IX: 2, 6, 127. Konstitutionsutskottet vid 1856—58 års riksdag (maj 1857) gjorde allvarlig räfst med statsrådet och framställde ej mindre än 11 anmärkningar enligt § 107 RF. Emellertid resulterade detta i ståndens endast i, att anmärkningarna lades till handlingarna, hos adeln och prästerskapet utan vidare bifogat yttrande, ehuru efter ingående kritiska debatter, hos borgar- och bondeståndens i anseende till inträffade förändringar inom statsrådet och under uttalande av gillande av KU:s anmärkningar, av vilka framgingo, att konungens rådgivare ej bringat till ovillkorlig efterföljd grundlagens stadgande att styrelsen föres av konungen allena på det sätt RF. föreskriver.

om den egna myndigheten, som föranlett Georg III i England till en motsvarande taktik, inställd efter den välkända gamla furstemaximen »divide et impera», finnes även hos Oscar I i nog rikligt mått företrädd för att motivera en planmässig, mer eller mindre medveten, inrättning av utnämningspolitiken för liknande personliga syftemål. Samtiden tydde också rätt allmänt det kungliga befordringssystemet i fråga om statsrådsämbetena på sådant sätt. Man betraktade dess ständiga gynnande av politisk konfusion som ett led i monarkens strävan att så långt möjligt hålla sitt »allenastyrande» vid makt.[1]

Förutsättningarna för statsrådet att vinna självständigare ställning genom politisk konsolidering voro givetvis under dessa omständigheter icke vidare gynnsamma. De tedde sig visserligen i en del avseenden, oberäknat förbättringen i organisatoriska betingelser efter 1840, icke obetydligt ljusare än under en äldre period. De samtida skiftena syntes predisponera till en viss sammanhållning, åtminstone mellan de nytillträdande. Den begynnande politiseringen borde giva fastare hållning och åtminstone någon gemensamhet i politiska grundsatser. Ansatser till närmare samling på sådan basis kunna även skönjas. Den förhärskande moderat-liberala färgen på nyrekryteringen under tidigare år synes vid denna tid medföra en gemenskap i allmän åskådning bland konseljens politiska element, som, vidare utbildad, kunde tänkas bliva bärande grund för fastare ställning.

Men svåra defekter, i viktiga avseenden med åren fördjupade i stället för utjämnade, försvaga i hög grad positionen. Ej endast inverkar härtill det förhållandet, att huvudparten av ministerombyten, sjutton av trettio, fortfarande falla på de enskilda skiftenas konto, utan i främsta hand detta konungens personliga utövande av utnämningspolitiken, som utesluter förhandlingsledningens samlande i en hand hos någon bland de designerade eller förut utnämnde — på sin höjd låter en av dem, såsom Nordenfalk 1844[2], tjänstgöra som närmast förtrogne och emissarie med inskränkt fullmakt — och som direkt inriktar sig på att undvika bestämdare engagement, i stället och allt tydligare efter det första experimentet med mer enhetlig rekryteringsbas eftersträvar samtidig

[1] Jfr Stenhammars karaktäristiska reflexioner 1847, Bilder ur riksdagslivet III, 171: »De som närmare tro sig känna sinnelaget (hos monarken) säga: 'hela sjukan är, att den herrn vill regera ensam — därför vill han ej heller hava annat folk omkring sig' — — — De hava rätt, som mena, att Hans Maj:t ogärna skulle se mera imponerande folk på taburetterna.»

[2] Palmstierna, Berättelser, s. 126: Nordenfalk kommer i april upp till Stockholm och hemreser efter en vecka »efter att vid flera audienser hava med konungen överlagt om den nya konseljens sammansättning». Senare nämner dock P., hur konungen i Nordenfalks bortovaro förhandlar med olika kandidater; Wærn uppkallas; »troligen hade han icke blivit omnämnd under samtalen med Nordenfalk om den blivande rådgivarpersonalen; utnämningen bestämdes emellertid genast.»

personförbindelse med skilda politiska läger. Besvärat av sådana hämmande moment i sin politiska rörelseförmåga, dessutom genomgående motarbetat av konungens systematiska strävan att hos sig bibehålla det faktiska avgörandet, kan statsrådet ej uppnå större stadga och politisk verksamhetskraft.

Regeringsarbetet giver starkt intryck av den inre begränsningen i dessa hänseenden i statsrådets ställning. Den faktiska, ej blott formella, ledarebefattningen innehaves av konungen. Han är »sin egen premierminister». Någon pretendent inom statsrådet till denna post finnes icke; åtminstone ej någon med anspråk på större, reell befogenhet. Nordenfalk stod på sin tid närmast befattningen. Med någon självständigare myndighet vid regeringsverksamhetens ledning utövade han från sitt konsult-, senare justitiestatsministerämbete av allt att döma icke.[1] Döden avbröt för övrigt inom kort hans bana. Än mindre gjorde efterträdarne på justitiestatsministertaburetten dylika anspråk gällande. Posse, som ensam inträdde i en konselj med i övrigt orubbad sammansättning, förmådde det icke. Sparre ej heller. Inom hela statsrådet var han, enligt allmän uppfattning, den, som stod mest främmande för den politiska syftningen i den nyutnämnda konseljens första stora huvudhandling i representationsfrågan, ehuru ärendet hörde till hans departement, kontrasignationen verkställdes av honom och han senare »med ett förkrossat utseende», som en förslagets vedersakare sarkastiskt anmärkt, skulle överlämna propositionen till ständerna. Andra hade där vid konungens sida närmast omhänderhaft den politiska utarbetningen. Liknande var förhållandet under senare delen av hans åtta år långa ämbetstid i statsrådet. Palmstierna-Reuterdahl och Gripenstedt personifierade vid skilda tidpunkter uttrycksfullare de politiska sidorna i konseljens skaplynne än justitiestatsministern. Deras insatser gjorde sig starkare politiskt gällande, faktiskt såväl som enligt den allmänna uppfattningen. Justitiestatsministern själv skötte huvud-

[1] Hans uppträdande å regeringens vägnar i representationsfrågan 1844, Ad. II, 3 f., markerade en viss politisk ordförandeställning. Jfr även Ad. V, 382 ff. och notis hos Gränström, Om plenum plenorum, s. 50, som visar honom såsom ledare av förtroliga konferenser angående ett bankoutskottets betänkande. Men de av konungen givna instruktionerna voro i dessa och liknande fall antagligen, rörande representationsfrågan säkerligen, så noggrannt utarbetade, att den reella rörelsefriheten blev minimal och ordförandeskapet väsentligen formellt. — Att företrädaren i justitiestatsministerämbetet Gyllenhaal ej satt inne vare sig med förmåga eller vilja till att utöva ledarfunktioner, är uppenbart. Den man, som för andra öppenhjärtigt försäkrar, att han före utnämningarna 1844 till stor del ej haft en aning om, vilka skulle bliva hans nya kolleger, som finner denna sin ovetenhet »lustig» (De Geers berättelse, Minnen I, 75, varmed överensstämmande Palmstierna, Berättelser, s. 126) och senare välvilligt kvarstår under efterträdarens förberedelsetid i konsultativt ämbete, är tydligen fullkomligt främmande för sådana tankar.

sakligen facktjänsten i sitt departementsämbete, medan personalsammansättningen i övrigt omlades (på tio poster) och regeringskursen försköts i enlighet med konungens intentioner. När Sparre till sist, då han, såsom De Geer uppgiver[1], »i allmänhet efter åtta år var trött vid ämbetet eller också icke benägen att framställa vissa förslag, som kungen ville ha framlagda för riksdagen», begärde avsked och lämnade konseljen, innebar detta icke någon vidare förändring i konseljens karaktär. Nyutnämnde Günther stod visserligen den liberala sidan närmare, ägde möjligen också något större fordringar i avseende på självständighet. Men nödiga förutsättningar för ledarutövning funnos ej heller för honom. Den regelmässenliga inhomogeniteten bevarades. Likställigheten kollegerna emellan var behållen; den ene »fylkeskonungen» likaså god som den andre, som det hette.[2] Endast den sammanhållande kraften från konungen kunde hålla den »government by departments», som i viktiga hänseenden karaktäriserade regeringsarbetet, inom någorlunda fasta gränser.

I konungens hand ligger alltså den högsta arbetsledningen. Han angiver riktningen för regeringsverksamheten i samråd med politiska förtrogne eller med närmast intresserade bland designerade statsråd, såsom skedde 1844 och 1848.[3] Utformningen av regeringens aktionsprogram kan modifieras efter motiverad hemställan, men plan-

[1] Minnen I, 149.

[2] Fåhræus', Skildringar, s. 324 f., reflexioner över ledar- och solidaritetskravets förhållande till statsrådsledamöternas inbördes oberoende ställning och sinsemellan fullkomliga likställighet i utövandet av sitt rådgivarkall torde, ehuru tydligen närmast föranledda av senare händelser (De Geers praxis och disk. 1874—76, se nedan!), vara för den inom statsrådet i allmänhet under denna tid gällande uppfattningen representativa. Slutsatsen av resonnemanget blir ett bestämt avvisande av solidariteten och det ministeriella ledarskapet såsom syftande till ministerstyrelse. Grundlagen vet ej av någon annan chef för konseljen än konungen. Hans grundlagsenliga handlingsfrihet får ej bindas; den honom tillkommande maktställningen överflyttas orättmätigt till statsrådet genom ett system, vilket skulle till sin verkan hava »den närmaste förvantskap med frihetstidens namnstämpelperiod». I statsrådens inbördes oberoende ställning ligger en viktig konstitutionell garanti, vilken måste omsiktsfullt vårdas.

[3] 1844, se ovan s. 47. Rörande 1848, Fåhræus, Skildringar, s. 286, Palmstierna, Berättelser, s. 157 f., Trolle-Wachtmeister, Anteckningar och Minnen II, 260 ff., 269 f., Warburg, J. G. Richert, II, 302 f., samt upplysningar i Genbergs anteckningar (Lunds universitetsbibliotek). Jfr Sveriges historia IX: 2, 4, 34. Konungen, som, efter vad under riksdagens lopp förevarit, beslutat övergiva regeringens i skrivelsen av $^{12}/_{11}$ 1847 uttryckta passiva hållning och söka avleda missnöjet genom en närmare anslutning till allmänna opinionens krav, har i allmäna drag uppgjort ett program för regeringens behandling av representationsfrågan, med modifiering i liberal riktning av representationskommitténs förslag. Då detta hans program icke kunde av det sittande statsrådet accepteras, besluter sig konungen för konseljskifte och delgiver de för ombytet utsedda statsrådskandidaterna nämnda grunder. Modifikation i en del punkter utverkas av Gripenstedt, Genberg och Sandströmer, vilka i vissa hänseenden hava anmärkningar att göra. I det huvudsakliga blir emellertid detta kungliga projekt grundutkastet för det representationsförslag, som sedan omedelbart, under konungens överinseende och personliga medverkan, utarbetas och som $^{2}/_{5}$, knappt tre veckor efter ministerskiftet, till riksdagen avlämnas såsom kunglig proposition.

läggningen och grundlinjerna äro av honom givna. Han tager själv initiativ till regeringsåtgärder i viktiga spörsmål, därvid ledd av personliga informationer, ingivelse från pressuttalanden med anspråk på korrekt interpretation av allmänna opinionen, råd av riksdagspolitici, än från ett håll, än från ett annat, eller av andra honom närstående anonyma personer utom konseljen. Detta ej blott inom utrikespolitiken, hans speciella fackområde; regeringsformen giver där, genom sina särbestämmelser för ministeriella mål, särskild hemul för personligt ledarskap och fri behandling vid sidan av föredraganden eller statsrådet i dess helhet.[1] Även inom olika grenar av inrikespolitiken tillämpas ett liknande tillvägagångssätt.[2] Speciellt i ekonomiska och sociala frågor räknar konungen sig såsom sakkunnig, har genom långvarigt intensivt arbete och med under åren vunnen erfarenhet bildat sig en egen mening och handlar så vitt möjligt därefter. Också i andra spörsmål blir det personliga omdömet för honom i främsta hand avgörande. Konungen bestämmer i huvudsak ärendenas gång, diskuterar vid de enskilda föredragningarna föreliggande mål, vidtager ändringar i de av fackministern framställda förslag eller återförvisar dem med nya direktiv till upprepad beredning, granskar och korrigerar på egen hand, ingriper därvid i detalj, stundom in i den sista stilistiska utformningen. När ärendena komma upp i konselj, äro de sålunda av honom noga prövade och bära ofta direkt prägel av hans hand; departementschefen föredrager ej sällan mer konungens än sitt eget verk. Skulle föredragandens hemställan eller råd från ett flertal andra statsrådsledamöter strida mot konungens egen uppfattning, hindrar icke detta honom att vidhålla sin mening och fatta beslut i överensstämmelse därmed.[3] Nu som förut står reservationsinstitutet till buds för

[1] Rörande hans fria personliga ledning av utrikespolitiken må med Hildebrands framställning i Sveriges historia, IX: 2, jämföras specialundersökningarna av Hallendorff, Oscar I, Napoleon och Nikolaus, Haralds, Sveriges utrikespolitik 1848 och Löfgren, Sverige-Norge och danska frågan 1848—49, där talrika belysande episoder anföras. Se exempelvis Löfgren, s. 21 ff. Traditionerna från fadern bevaras här av Oscar I i orubbat bo.

[2] Statsrådet Palmstiernas omdöme, Berättelser, s. 187, är belysande: Konungen »ville gärna framstå såsom den, ifrån vilkens tankar varje samhällsförbättring utgått; och många utgingo verkligen också snarare från honom än från hans rådgivare, vilka han var överlägsen i själsförmögenheter. De flesta av dem voro nämligen mera expeditions- än upphovsmän av nya förslag, fastän de — tillägger P. — åtminstone under tiden 1851—56 (hans egen statsrådstid) icke tvekade att om varje större eller mindre fråga uttala sina meningar, oavsett från vem frågan fått sitt ursprung.» Jfr Hildebrand, Sveriges historia IX: 2, 4.

[3] Dechargedebatterna upplysa om reservationssystemets användning. Exempel på fall, där konungen beslutat i konselj av skiljaktig mening, är ovan, s. 45, rörande Sandströmer, berört och f. ö. av Palmstierna, s. 137 (lika arvsrätten), 181, 183, Warburg, J. G. Richert, II, 220 ff. (lika arvsrätten), anförda. Stundom, om diskussion mellan statsråden och konungen vid föredragningen i konselj uppstår, avbrytes densamma,

rådgivare med skiljaktig mening. Konungen låter det fortfarande utan större tvekan komma till användning.

Med den disparata konseljsammansättningen är faran icke stor, att separationen skall vidgas till hela rådgivarkretsen. Fastare solidarisering statsråden emellan är för dylika fall icke känd. Statsrådsberedningen har icke i därtill nödig utsträckning gjorts till basis för förberedelse till fast politisk kooperation. I de politiska frågor, där dess granskning anlägges under ett vidare perspektiv, utmynnar den i en diskussion, vars resultat stundom icke medför enstämmighet, ej heller för de enskilda statsråden synes betraktas såsom förbindande. När fackministern i enskilda föredragningar och i konselj föredrager sina ärenden, sker det väsentligen på hans individuella ansvar. Han träder fristående inför konungen. Kollegerna ställa sig som regel icke bakom såsom effektivt medansvarige och beslutne att med honom fast vidhålla förut intagen ståndpunkt. Eventuell konflikt bilägges följaktligen i de flesta fall i form av separat uppgörelse mellan vederbörande fackminister och konungen. Gränsen för statsrådets eftergivenhet är därvid vanligen i hög grad elastisk, i överensstämmelse med den i allmänhet relativt svaga utbildningen av statsrådens politiska karaktär. Kännes påfrestningen för den egna meningen alltför stark, tillgripes det separata anförandet till statsrådsprotokollet. Ty resignationsplikten i dess av den liberala oppositionen givna utformning är icke erkänd. Endast under utomordentliga omständigheter, efter upprepade meningsskiljaktigheter med konungen i särskilt maktpåliggande ärenden, driva statsråden sina föreställningar till faktisk kontrasignationsvägran och avgång. I dylikt fall bereder det emellertid i allmänhet icke konungen någon större svårighet att finna en ersättare, som bättre passar för hans avsikter. Ledningen blir på så sätt bevarad i hans hand. Huvudansvaret förlägges faktiskt hos honom. Konungen uppbär främst, enligt egen vilja, rådgivarnas medgivande och allmän uppfattning, regeringssystemet. Statsrådet bildar, såsom förut, blott med någon mindre förstärkning i förmågan till politiskt inflytande, väsentligen ett biträdande organ för hans vilja.

Verksamheten utåt låter detta tydligt komma till synes. Konungen framträder i viktiga spörsmål personligen och oförmedlat såsom regeringspolitikens aktive ledare. Inom representationen, som nu, sedan 1844, sammanträder med, enligt grundlagen, treårig periodicitet, har visserligen den begynnande politiseringen givit statsråden vissa försänkningar. Den vidgade utsträckningen av statsrådsrekryteringen till

för att senare, efter förnyad överläggning utanför den officiella konseljbehandlingen, återupptas. Reuterdahl, Memoarer, s. 333.

präste- och borgarstånden (Genberg, Reuterdahl, Wærn)[1] synes i någon mån under vissa tider hava förbättrat förbindelsen åt detta håll. Informationerna förefalla vara bättre, kommunikationerna fungera smidigare än under en äldre tid, i synnerhet mot slutet av Karl Johans regering, i regel varit fallet. Statsråden verka i ej ringa omfattning, dels genom förberedande preparationsarbete, dels genom anföranden i plena, för regeringens syften.[2] Men avsaknaden av fastare sammanhållning eller auktoritativ ledning inom statsrådskretsen, den för flertalet statsråd gällande, snävt uppdragna, fackliga begränsningen, osäkerheten i uppträdandet under förhandlingarna, i följd av den givna läggningen hos de av konungen givna instruktionerna och bristfällig kunskap från rådgivarnes sida om hans avsikter rörande regeringspolitiken, hindra enhetlig, målmedveten aktion och försvaga konseljens ställning.

Konungens personliga handledning av riksdagspolitiken skjuter vid viktiga avgöranden statsrådet åt sidan.[3] Han lägger själv upp planen för riksdagen utan att alltid därvid närmare informera eller rådfråga sitt statsråd, sköter sedan delvis på egen hand den parlamentariska taktiken, överinser den efter den första riksdagens »neutralitetspolitik» i icke ringa utsträckning återupptagna inflytandespolitiken, uppsätter eller granskar »hovlistor» till utskottsvalen, skaffar sig genom speciella agenter och privata informatörer inom skilda, ofta för de officiella rådgivarna föga sympatiska kretsar upplysningar, uppslag och råd, företar så betydelsefulla steg, giver förtroliga underrättelser och löften, förhandlar personligen med utskott och partirepresentanter samt fattar utan samförstånd med rådgivarna faktiskt förbindande beslut. När detta försiggår genom en separat verksamhet vid sidan av eller ovanför statsrådet, som i enskilda fall antager former, vilka innebära faktisk desavouering av regeringens officiella, genom statsråden företrädda, förut fattade stånd-

[1] Dock har ingen av nämnda statsråd under sin konseljtid deltagit i ståndsförhandlingar. Genberg uppträder ej mer i ståndet, sedan han utnämnts till statsråd, och förlorar till närmast följande riksdag, liksom Reuterdahl, sitt representantskap för universitetet. Wærn har ej ens deltagit i den statsrådsutnämningen närmast föregående riksdagen. Betydelsen av utnämningarna av dessa statsråd ligger i deras innehav av gamla stabila, intima personliga förbindelser inom respektive stånd, som givetvis bliva till nytta för det förtroliga beredningsarbetet, såväl vid uppläggandet av regeringsinitiativen som vid deras genomdrivande i riksdagen, särdeles under behandlingen på utskottsstadiet med dess för den definitiva utgången ofta avgörande betydelse.

[2] Se bihanget.

[3] Memoarerna från denna tid giva spridda upplysningar. Särskilt hänvisas till Fåhræus, Skildringar, s. 264 ff., 289, Palmstierna, Berättelser, s. 131, 133 f., 143 ff., 146 ff., 155 ff., 165, 175, Trolle-Wachtmeister, Anteckningar och Minnen II, 258 f., och publikationen Ur Henning Hamiltons brevsamling I, 58 f., 122 ff. Jfr Hildebrand, Sveriges historia IX: 2, 29, 32, 39 ff. Rörande konungens uppkallande av konstitutionsutskottet 1848, $^{11}/_{3}$, och uppmaningar till detta samt senare förhandlingar med enskilda dess ledamöter, se Fåhræus, s. 289, not, Palmstierna, s. 155 f., 157. Reuterdahl, Memoarer, s. 274.

punkt[1], inverkar det ofelbart starkt deprimerande på statsrådets auktoritet. Dess ställning kringskäres och undermineras, inom riksdagen liksom i den allmänna uppfattningen.

Så har statsrådet ej heller under Oscar I förmått vinna den fasthet och självständiga verkningsförmåga, som oppositionen under faderns tid förgäves efterlyst och vilken den framställt såsom den nödvändiga praktiska förutsättningen för regeringsmaktens förstärkning.

Regeringen har på en yttre linje i viss utsträckning gått de moderata kraven till mötes. Den dualistiska klyftan har förminskats, avskildheten med åtföljande motsättning i avsevärd mån hävts. Konseljen har mer än förut öppnats för politisk influens utifrån. En partiell avbyråkratisering och motsvarande politisering i sammansättningen, en närmare kontakt med allmän opinion och representation i programlinjer och fortgående praktisk verksamhet, utgöra tecknen därpå.

Däremot har i fråga om utbildningen till inre samling och politisk styrka utvecklingen i hög grad återhållits. Lovande ansatser till förbättring hava ej fullföljts; i stället stagnerat eller gått tillbaka. Fortfarande kvarstå härutinnan i viktiga delar de förhållanden, mot vilka den äldre oppositionen riktat sitt skarpa klander. Anmärkningar i press och riksdagsförhandlingar för »allenastyrande» och »sidoinflytande», reservationssystem och allmän politisk »karaktärssvaghet» utvisa även, att man inom liberala, delvis också konservativa, kretsar, trots större återhållsamhet och moderation i kritiken än förr, har uppmärksamheten riktad härpå.

Så länge konungens personliga ledning utövades i de former och med de medel, som nu skedde, kunde den fasta konstitutionella ställning för statsrådet, som även liberalismens mer moderata anhängare begärde, icke anses säkrad. Statsrådet stod blott på trappsteget till den plattform, från vilken den självständiga samlade myndighet kunde utövas, som tillkommer ministären.

Väl tilldelas understundom de växlande konseljerna ministärbenämning. Tituleringar sådana såsom ministären Posse, Nordenfalk, Sparre, Palmstierna, Günther-Almqvist o. s. v. höra ej till ovanligheten. Även press eller memoarlitteratur utanför de liberala kretsarna nyttja dem understundom.[2] Benämningen är, för så vitt den åsyftar en fastare reell karaktärisering, lika fiktiv, som premierministerskapet nominellt. Terminologien löper utvecklingen i förväg. Dess eget vacklande förråder det för övrigt. Det presumerade ministeriella ledarskapet ut-

[1] Se bihanget.

[2] Beträffande memoarerna är dock att märka, att deras nedskrivning vid senare tidpunkt givetvis influerats av då rådande förhållanden och gängse språkbruk.

skänkes samtidigt åt olika personer eller duumvirat. Att undvika dessa kandidatursvårigheter med tidsbestämning: »majmistären» av 1844, »aprilministären» av 1848, gör tituleringen i vissa fall något lättare, men ej mycket bättre. Gränsåren mellan konseljerna är, med undantag för 1844 och 1848, omarkerad; karaktärsskillnaden, ministärskiftenas egentliga innebörd, visar sig i regel vara omöjligt att med större bestämdhet angiva. Begreppet laborerar med obefintliga storheter.[1] Det är, för att åberopa en äldre liberal riddarhustalare[2], »en ministär, som städse nekar sin tillvarelse»! Realiteten bakom etiketten synes vara alltför ringa, för att benämningen skulle anses välmotiverad.

Snarare är termen, då den någon gång nyttjas av de gammalkonservative, att betrakta såsom en lapsus linguae, en ofrivillig eftergift till det yttre åt en sedan länge ivrigt lancerad oppositionell, parlamentariskt beblandad terminologi[3], än som ett erkännande från deras sida av förefintligheten av de egenskaper hos föremålet, som benämningen programmatiskt fordrar. Att den på detta sätt tränger igenom och vinner burskap i det allmänna språkbruket saknar visserligen ej all betydelse. I och för sig ett symptom på begynnande förskjutning, kan den öva visst inflytande på tänkesättet och sålunda pådriva utvecklingen. En sådan tanke skymtar bakom de liberalas ivriga propaganda för termen; det tendentiösa syftet lyser igenom. Men enbart anspråk och lösa koncessioner i yttre benämning skapa icke realiteten. Ännu återstå, såsom kritiken med rätta påpekar, väsentliga partier i ministärprogrammet.

Ej förrän konungadömet uppgiver ytterligare en del av sina nedärvda självbestämmandeanspråk och ledarefunktioner samt därmed från-

[1] För så vitt man ej vill helt utsudda den egentliga innebörden i detsamma och med accepterande av ett icke ovanligt journalistiskt slagord tala om »kungaministär». Men då försvinna också ministärskiftena! »Kungaministär» i den meningen har suttit tiden igenom. Dess funktionstid är permanent. Ty konseljer lösligt samlade kring konungen som »ministärbildare» och faktisk ledare äro de alla.

[2] Horn 1829, Ad. 33, 4.

[3] Efter att vid tiden kring statsvälvningen 1809 och möjligen än tidigare sporadiskt hava använts, förnämligast i liberala kretsar, brukas termen från 1815 med särskilt eftertryck, under direkt influens av engelska och franska förebilder, av Schwerin samt populariseras från 1820-talets begynnelse genom Anckarsvärd, Argus-Johansson och andra förfäktare av parlamentariska teorier. Se särskilt Gränström, Adresser och adressdebatter, s. 45, Andersson, »Oppositionen» och ministeransvarigheten, s. 38 ff., 60 ff. På konservativ sida väcker denna benämning liksom den korresponderande ministertiteln, skarp och principiell opposition. Man inlägger sin bestämda gensaga mot termen och de anspråk, den anses innesluta. Ej dess mindre smyger den så småningom in även i de konservativas liksom de moderatas talesätt. Ej ens Järta kan helt frigöra sig från ett liberalt anstucket språkbruk. I Korsbergerska memorialet förekommer ministärbenämning och f. ö. upprepade gånger i senare uttalanden. 1809 Bg., band 2, II, 563, Wallengren, Hans Järta som politisk teoretiker, s. 107, 114, 116 f., 121. Jfr KU. 1834 i ovan, s. 25 not 2 berörda utlåtande.

går den »allenastyrandets» princip, som, trots företagna modifikationer i fråga om taktik och medel, större smidighet och mjukhet i senare tillämpning, gemensamt kännetecknar Oscar I:s och Karl Johans regeringssystem, är utrymme berett för ett statsråd i ministärställning. En genomgripande emancipation på en inre linje måste föregå.

Introduktionen. Reformministären De Geer I.

Förhoppningarna om reformering i statsrådets ställning voro för den närmaste tiden icke stora. Hade förväntningarna på eftergift och god handräckning i detta avseende av Oscar I svikits, fanns så mycket mindre skäl att av tronföljaren vänta större tillmötesgående. Snarare kunde tänkas, att motståndet skulle skärpas samt försök göras att pressa utvecklingen tillbaka. Och representationens förmåga att av egen styrka göra sina eller en liberalt sinnad allmän opinions fordringar gällande var icke större nu än förut. Den fördjupade inre splittringen under motsättningen mellan högre och lägre stånd paralyserade aktionskraften.

Kronprins Karls bestämda sympatier för ett konservativt präglat, personligt regemente voro kända. Han hade icke hållit inne med sina åsikter på denna punkt. En öppenhet, som i många fall syntes obetänksam, hörde ju till hans impulsiva väsen. Allmänt visste man att berätta, hur han under vissa tider med beklagande och ogillande betraktat faderns regeringspolitik. Skilda kritiska yttranden från hans sida rörande liberal eftergiftspolitik samt klandervärd svaghet för en växlande allmän opinion, anfördes.[1] Även såg man, hur han, personligt ingripande i riksdagspolitiken, intimt samverkade med konservativa kretsar.[2] Flera bland dess främste hörde till hans förtrogna. Tydligen ämnade han för sin del företaga en omläggning i regeringskursen till en fastare och klarare konservativ linje. Att i framtidsplanerna samtidigt ingingo föresatser, som icke medgåvo någon begränsning i den av fadern utövade personliga ledningen, syntes vara visst. Hans betonande av den personliga självbestämmanderätten kunde

[1] Se exempelvis ovan anförda yttrande till Reuterdahl, Memoarer, s. 385 f. och dennes uttalande, s. 389, samt senare berörda regentens försäkringar till De Geer, Minnen I, 162, 168, vilka innesluta en icke fördold kritisk udd mot faderns regeringssystem.

[2] Biljetter från honom till Henning Hamilton giva en god inblick i kronprinsens arbete bakom kulisserna. Ur H. Hamiltons brevsamling I, 58 ff., 63 f., 122 ff.

snarare väntas på grund av temperament och allmän grundåskådning[1] bliva än starkare.

Utsikterna till vidare förstärkning av representationens och statsrådets inflytande syntes under sådana förhållanden vara rätt små. Snarast tydde de på nödvändigheten av defensiv för självhävdelse i redan vunna positioner.

När kronprinsens inträde i regentskap september 1857 följes av en serie ombyten i rådgivarkretsen, betraktas de även, som naturligt är, från liberal sida med synnerligen misstänksamma och kritiska blickar.[2] Man utläser tecken till personligt regemente och antiliberal reaktion. Man förväntar en »vacklande och nyckfull hovstyrelse» i stället för en konstitutionell regering. Regentens subjektiva tycke och enskilda förhållanden hava tydligen varit bestämmande. Därför denna konseljrekonstruktion såsom konsekvens av personombytet i presidiet — en uttrycklig pointering av den personliga viljan och allenabestämmanderätten, såsom ställd över hänsynen till sakliga synpunkter och förtroende hos nationens representanter.

Günthers avgång anses på samma håll såsom ett olycksbådande symptom. I all ofullkomlighet hade han dock, enligt liberal mening, i någon mån vägletts av frisinnade och konstitutionella grundsatser. Man hade på senare år tyckt sig förmärka någon bättring i regeringens hållning härutinnan. Efterträdaren De Geer är alltför obetydligt känd såsom politiker, för att hans namn skall giva någon tillit. »Inom politiken är friherre De Geer helt och hållet novus homo.» Man kan på förhand intet bestämt yttra om hans böjelse. Tydligen skall han tjäna som underordnad fackminister utan självständiga politiska aspirationer.

Ledningen ligger förmodligen på annat håll. Man anar Henning Hamiltons verksamhet bakom kulisserna. Han sköter av allt att döma regien. Antagligen är det i nära samråd med denne sin förre guvernör och nu nära förtrogne, som kronprinsen-regenten verkställer rekonstruktionen. Den betyder i så fall deciderad avvikelse från frisinnade grundsatser och övergång till en styrelse med inflytande från reaktionära junkerkotterier. Bäst då att Hamilton själv, ledaren för junkerpartiet, motståndaren och intrigören mot liberal representationsreform och andra

[1] »Kronprinsen vore måhända till sina sympatier något starkt lutande åt forntida former för monarkien»; hans rådgivare borde genom sammanhållning söka motverka dessa tendenser. Henning Hamilton till De Geer, Minnen, I, 164.

[2] Se särskilt Aft. 1858 $^{17}/_{3}$, $^{19}/_{3}$, $^{26}/_{3}$, $^{8}/_{4}$, $^{12}/_{4}$, $^{14}/_{4}$, $^{17}/_{4}$, 1859 $^{5}/_{1}$, $^{28}/_{4}$, $^{30}/_{4}$. Motsatta uttalanden från konservativ sida i Svenska Tidningen. Där hälsas särskilt Hamiltons utnämning med välvilja. Jfr Dalman, En kort återblick på svenska riksdagarne, Sthlm 1861, s. 53.

konstitutionella krav, träder in i spetsen för »junkerdömets ministär»; han blir ju ändå de facto konseljpresident, den verkliga själen i nya systemet. Bättre det än laglöst sidoinflytande och kotteripolitik utanför räckhåll för den konstitutionella ansvarigheten. Så hälsas hans inträde såsom den öppna stridssignalen åt vänster. Bifallet från höger endast styrker uppfattningen. Konservativt regemente, »stationärt i alla sådana politiska ämnen, som innebära en konstitutionell utveckling», har inaugurerats.[1] Handsken är kastad mot »den stora majoritet av svenska folket, som de lägre stånden representera»!

Kontrasten till opinionsläget vid konseljrekonstruktionen efter förra regentskiftet är frapperande. Då hade reformvännerna med glada förhoppningar hälsat den nya ministeruppsättningen såsom löften om en god framtid. Konservativa kretsar däremot stodo bestämt reserverade eller kritiska. Nu kommer i stället bifallet från denna senare sidan. De liberala demonstrera öppen ovilja.

Måhända svek det allmänna omdömet? Initierade, som ägde bättre tillgång till autentiska underrättelser om vad som verkligen försiggick och planerades, voro kanske benägna att anlägga andra synpunkter och se utsikterna för framtiden något annorlunda? Fakta, i den mån de numer genom senare upplysningar äro kända, synas knappast, frånsett förlöpningarna vid användningen av den övliga journalistiska angreppsmetoden, föranleda någon mer djupgående omvärdering.

Rekonstruktionens inställande såsom direkt konsekvens av personskiftet i regentskapet betonade uppenbart dess logiska samband med principen om konungaförtroendet såsom allena avgörande för rådgivarnas ställning. Ny ämbetsfullmakt skulle av varje regent utskrivas ej endast såsom en ceremoniell formalakt i förbindelse med allmänna tro- och huldhetseden, men efter reell omprövning av vederbörandes ställning i den nye regentens förtroende. Endast de, som där fyllde måttet, ägde kvarstå. Övriga hade att draga sig tillbaka.

Huruvida ombytet stode i samklang med önskningar inom allmänna opinionen eller ständerna betydde tydligen för kronprinsen-regenten mindre. Vid sådana synpunkter hade enligt hans uppfattning av fadern fästs allt för mycket avseende. Följden hade blivit obeständighet i styrelsen. Nu skulle det bli annorlunda. »Icke bli de nya opinionskrusare», skriver han sarkastiskt och självsäkert till en av sina gamla konservativa förtrogne.[2] Fast hållning i enlighet med regentens egen vilja skall

[1] Aft. $^{17}/_{4}$ 1858.

[2] Brev till Reuterdahl, återgivet i dennes Memoarer, s. 389. Jfr brevet till De Geer, meddelat i Minnen I, 168: Du får mitt stöd. »Ingen vän har jag övergivit, lita därpå. Du kan få en stor verkningskrets, som ej blir avbruten av tidningars och politiska opinioners nycker — — —.» Kronprinsen betonar samma synpunkt vid

utmärka styrelsen. På regeringens sammansättning har representationens önskningar intet väsentligt inflytande. Motiverar regentens personliga syftemål ett omskifte i rådgivarpersonalen, skall detta ske, vore det även mot ständeropinionen eller en skiftande allmänmening.

På sin höjd kunna de få tjänstgöra som ett bidragande skäl. Den officiella motiveringen kan hava god tjänst av en sådan bihänvisning. När rådgivarna tredska och ej själva förstå, vad tiden är inne eller diskreta antydningar vilja säga, blir uppgörelsen alltid behagligare genom framdragande av någon riksdagspolitisk anledning. Det personliga misstroendet från konungen maskeras. Den obligatoriska »frivilliga» avskedsansökningen kan formuleras på ett för den resignerande mer tilltalande sätt.[1] Någon viktigare koncession i sak till parlamentariskt inflytande är därmed icke beviljad.

Det visade sig i förevarande fall lämpligt att subsidiärt tillgripa ett sådant motiv. Statsministrarna, särskilt justitiestatsministern, spjärnade emot och ville ej självmant lägga in om avsked. »Ingendera låtsade sig förstå halvkväden visa.» Det var för kronprinsen svårt att »säga dem rent ut», utan vidare omskrivning, att de skulle gå, emedan deras platser måste göras fria för nya män, som bättre besutto hans förtroende. Man måste »drilla dem bort» med lämpor och direkta påstötningar.[2] Vissa personliga dekonfityrer i riksdagen hade inträffat. Hänvisning till dem kunde tjäna som en förevändning. Därmed blir reträtten anständigt betäckt. Justitiestatsministern föranlåtes begagna det såsom nödmotiv. Han får genom kolleger veta, att regenten önskar hans avgång och böjer sig därför. En votering rörande löneförhöjning för hans ämbete, som i förstärkt statsutskott medfört avslag, efter vad det synes delvis såsom ett misstroendevotum från representanterna för de högre ståndеn, anföres av honom såsom resignationsanledning. Skälet tages med välbehag till godo.[3]

Att riksdagen realiter väsentligen är ställd utanför uppgörelsen vid konseljrekonstruktionen, därom är ingen tvekan. Namnvalen visa det. Uppskovet med ombytena till efter riksdagens slut an-

personliga överläggningar: »Han skulle nog hålla de sina ryggen fri — — —» Minnen I, 162.

[1] Rådgivarnas ömtålighet för demissionsanmodanden av personlig läggning hade visat sig i krisen 1848, ovan s. 40 not 1. Jfr även protesterna i norska statsrådet 1858, nedan s. 63 not 2.

[2] De Geer, Minnen I, 168, bekräftat av H. Hamilton i brev till Manderström $^{20}/_{9}$ 1857 (Upsala universitetsbibl.).

[3] De Geer, Minnen I, 168. Den avgörande anledningen var, som sagt, regentens personliga bristande förtroende för Günther samt Hamiltons, av Manderström understödda, begäran om hans avskedande såsom betingelse för villighet att inträda i statsrådet. Minnen I, 163, 166.

tyder det även i sin mån.[1] Utskiftningen av ombildningen till individuella avlösningar vid skilda tidpunkter bidrager för övrigt att även till det yttre borttaga varje antydan om parlamentarisk anläggning. Ombytena verkställas ej, såsom huvudsakligen skett 1844, i ett slag på en enda dag; i stället successivt och separat. Den första nyutnämningen offentliggöres en av de sista dagarna det gamla året, därefter en i mars (utrikesstatsministerns), två i april, den 7 och den 27 (justitiestatsministerns och konsultative Hamiltons), en i maj och slutligen en i september.[2] På så sätt utsträckas ministerskiftena — omfattande mer än hälften av konseljens poster — över en tidrymd av ej långt ifrån ett år; medräknas omedelbart följande omplaceringar, januari 1859, något över ett år. Den gamla proceduren med en serie av enskilda ministerskiften, till det yttre fullkomligt fristående, blir därmed bevarad, och avlösningen kan företagas efter uppgjord plan så obemärkt som möjligt.

Även voro de förberedande förhandlingarna genomgående lagda i gammal stil. De Geer berättar belysande interiörer.[3]

Kronprinsen har från början varit besluten att föranstalta ett större omskifte i konseljen. Redan innan regentskapet i september 1857 blivit honom uppdraget, har han upplagt en plan för detta och konfererat med Henning Hamilton och De Geer, med den senare dock helt lösligt. Henning Hamilton har varit den i kronprinsens syften närmast invigde, delvis väl även inspirerat dem och som ett slags homo regius förmedlat underhandlingarna med de tillämnade kandidaterna. Han har själv lovat att inträda i statsrådet, dock endast på vissa villkor, bl. a. att justitiestatsminister Günther, vars person och politiska åskådning synes varit honom motbjudande, dessförinnan avgått.

De Geer är från början föga orienterad i det hela. Kronprinsen har vid sitt första samtal ej lämnat några upplysningar angående tillärnad politik o. s. v., utöver en antydan: »Inga allmänna val», samt omnämnande av några blivande kolleger. De Geer får intet meddela om detta anbud till någon person. Den ende, som han äger konferera med, är Hamilton. Av honom skulle han erhålla närmare upplysningar. De Geer själv förklarar sig hava blivit mycket förvånad över erbjudandet. Han har visserligen en gång förut, för ett år sedan, av Oscar I erhållit samma anbud, vilket han då, med hänvisning till sin

[1] Blott omskiftet på sjöministerposten verkställes under pågående session.

[2] Av de vid 1858 års ingång sittande statsråden har sålunda ingen samma utnämningsdatum som någon av de andra. Det är i god överensstämmelse med äldre ordningen!

[3] Kapitlet »Bildandet av 1858 års ministär», Minnen I, 161 ff.

ungdom och allmänna oerfarenhet, dels såsom endast ett-årig hovrätts-president, dels såsom för politiska ting främmande, lyckades avvärja. I direkt tanke på att, »sedan ögonen en gång blivit fästa på mig, samma fråga, eller någon likartad, förr eller senare skulle återkomma», hade han 1857 för första gången deltagit i riksdagen såsom befullmäktigad på riddarhuset och då suttit som ledamot i konstitutions- och lagutskotten (i det förra en tid såsom ordförande).[1] Men han hyser alltjämt stor tvekan. Frånsett en viss misstro eller oviss-het om, vad som egentligen var anledningen till Günthers entledigande och avsikten med hans egen utnämning, underkände han fortfarande sin förmåga för statsrådsvärvet. Han saknade, enligt sitt eget blygsamma omdöme, »både politiskt mod, bestämda politiska åsikter, tillräckliga insikter i lagstiftningen och parlamentarisk talang», överhuvud alla »statsmannainsikter».[2]

De Geer fick betänketid. Förhandlingarna drivas ej med någon brådska. Günther skulle avgå inom ett års tid. »Det är god tid ännu», förklarade kronprinsen senhösten 1857. Hamilton och De Geer hava under tiden flera samtal i frågan. Till någon klarhet beträffande det blivande arbetet komma de ej. Även om De Geer bekänner, att han ej ens »har klart för sig själv den riktning, i vilken han ville, att styrelsen skulle föras», anar han, att deras politiska åskådningar tendera betydligt isär. Han hyser »en obestämd farhåga» för, att han »icke skulle komma att alltid vilja åt samma håll som Hamilton». Men denne anser, att det ej är av större vikt att ernå preliminär uppgörelse, emedan av de frågor, som i Sverige egentligen bestämma de politiska färgerna, kanske icke en förekommer på tio år, och sålunda något enhetligt politiskt program icke vore av nöden.

Kronprinsen hade ju för övrigt försäkrat De Geer, att han »icke tänkte göra honom till n:r 1 bland sina rådgivare». De Geer skulle ingå som en duglig fackminister på sin post, »fri och utom partierna» — intet vidare. Inom sin ressort skulle hans verksamhet givas fritt utrymme, oberoende av »tidningars och allmänna opinioners nycker», såsom kronprinsen skyndar att särskilt understryka.[3] Regentens fasta stöd skall vara honom nog garanti härför. Var närmare biträde åt regenten i den politiska ledningen nödvändig, stodo andra närmare därtill. Det hade proceduren vid konseljbildningen åskådligt visat. De Geer hade ju före sitt inträde tagit föga del i denna. Han varken

[1] 1841 och 1844—45 hade han tjänstgjort i riddarhuskansliet och därigenom vunnit en viss insikt i riksdagstekniken.

[2] Minnen I, 162, 167.

[3] Minnen I, 168.

begärde någon gammal statsrådsledamots avgång eller föreslog på egen hand någon ny kandidat. Han höll sig i huvudsak endast à jour med förhandlingarnas allmänna gång och tillblivelsen av den nya personuppsättningen av blivande kolleger. Det syntes antyda, att den blivande justitiestatsministern, den yngste bland alla statsråden, ej heller i fortsättningen skulle spela någon mer framträdande roll.

Ingen väntade det. Ej heller De Geer själv, om man får tro hans eget påstående. Han såg personligen sin befordran närmast ur facklig synpunkt, som en naturlig, om även förvånande snabb, »gradpasseringe från en för posten väl meriterande ämbetsmannaverksamhet såsom ordinarie tjänsteman i justitiestatsministerns egen expedition, såsom t. f. domare, adjungerad ledamot i en hovrätt, assessor i den andra och president i den tredje, därtill såsom revisionssekreterare, generaldirektör i fångvårdsstyrelsen och ledamot i lag- och konstitutionsutskotten. »Att jag skulle komma att spela den främsta rollen, därför att jag intog den främsta platsen vid rådsbordet, föll mig icke in.»[1] Åberopade rangplats var ju för övrigt icke alldeles oomstridd. Utrikesstatsministern hade också sina anspråk. Och någon predestination till ledarmyndighet hade justitiestatsministerämbetet ej förut medfört. Personliga förhållanden hade i främsta hand fått bestämma, vilken post skulle hos sig samla det största politiska inflytandet, eller om överhuvud taget någon differens kollegerna emellan härutinnan skulle uppstå.

I detta fall voro uppenbart konsultativa statsrådet Hamilton och utrikesstatsministern Manderström de, som närmast kunde komma i fråga. De hade vid konungens sida haft det största inflytandet på rekryteringen. Deras politiska anseende stod, jämte Gripenstedts, högst. Hamilton hade med framskjuten utskottsplacering (i stats- och bevillningsutskotten, i det senare såsom ordförande) deltagit i riksdagarna från 1840 och 1848, 1853—54, 1856—58 suttit såsom lantmarskalk samt f. ö. varit verksam såsom en av ledarna för en gruppering av reformkonservativ läggning, över huvud ansetts som en av konservatismens inflytelserikaste krafter. Manderström, med undantag för 1856—58 deltagare i samtliga riksdagar sedan 1834, ministerkandidat redan 1848[2], ägde i utrikespolitiska frågor såsom diplomat utomordentligt rykte och

[1] »Hela min föregående tjänstgöring var i själva verket ägnad att utgöra en gradpassering till detta ämbete.» Den fackliga meritlistan upplägges såsom bevis härför. Minnen I, 167 f. Friherretiteln kunde för fullständighetens skull även tillagts såsom en medfödd och icke oväsentlig kvalifikation; utan den torde den lysande karriären blivit betydligt mer återhållen och med befordringen till statens högsta ämbete fått anstå.

[2] Av konungen anmodad inträda i konseljen, enligt egen uppgift till von Möller, 1867 års första kammare, s. 254. Fåhræus, Skildringar, s. 261, Löfgren, Sverige-Norge och danska frågan 1848—49, s. 5.

i politiska spörsmål i allmänhet ett visst anseende. Hamilton besatt dessutom i vidaste utsträckning enligt alla vittnesbörd regentens förtroende. Denne synes själv hava avsett honom i främsta rummet till sin politiske rådgivare och riksdagsminister.[1] På goda skäl benämndes den nya färdigbildade konseljen den »Hamiltonska» eller »Hamilton-Manderströmska», med namnet De Geer satt i bakgrunden. Skulle en politisk beteckning med anknytning till personuppsättningen sökas, syntes denna av allt att döma bliva den mest träffande.

Framförallt var emellertid det nya statsrådet från begynnelsen en regentens eller »konungens konselj», denna liksom sina föregångare. Såsom sådan var den i främsta hand avsedd; för dylikt syfte hade den bildats. Därför hade den, — med nämnda undantag för konungens förtrogne Hamilton, som för sin konsultbefattning, senare utbytt mot ecklesiastikportfölj, ägt jämförelsevis små fackliga meriter (f. överstelöjtnant, landshövding från 1852[2]), men så mycket mer vägande politiska, och Manderström, vars eminenta diplomatiska kvalifikationer givit honom politisk ställning — erhållit denna genomgående ämbetsmannasammansättning, vilken tillförde den sådana nya fackliga krafter som presidenten De Geer till justitiestatsministerämbetet, general Björnstjerna till lantförsvarsdepartementet, kommendör Ehnemark till sjöförsvarsdepartementet, häradshövdingen och justitieombudsmannen Lagerstråle till konsultpost, samtliga ansedda män var i sitt fack, men utan närmare känd politisk ståndpunkt, »fria och utom partierna»[3] i minst lika hög grad som De Geer.

[1] Delvis av denna anledning har han från början placerats på konsultativ post. När, vid förberedelserna för succession efter avgående ecklesiastikminister Anjou, från intresserat klerikalt håll Hamilton förordas såsom lämplig för posten, visar sig regenten föga böjd för en sådan överflyttning. Han har sina skäl häremot: »Hamilton på sin nuvarande plats har det lugnare och kan employeras vid riksdagen, just därför att han ej har portfeuille» (brev till ärkebiskop Reuterdahl, $^{30}/_{10}$ 1858, meddelat i dennes Memoarer, s. 389). — Förhållandena nödvändiggjorde emellertid denna utnämning.

[2] Hamiltons huvudsakligen militära yrkesantecedentia, blott på sistone, med täta avbrott, kompletterade med civil ämbetsmannatjänstgöring, lågo ju tämligen främmande för konsult- och än mer för ecklesiastik-posten. Men de politiska meriterna överskylde bristerna. Gamla, goda konservativa förbindelser med prästeståndets främste gjorde utnämningen även där välbehaglig.

[3] Regentens omdöme om De Geers ställning, enligt Minnen I, 168. Parlamentarisk erfarenhet var emellertid icke med denna statsrådens fackliga proveniens utesluten. Björnstjerna, deltagare i riksmötena sedan 1834, hade senaste tvenne riksdagar suttit såsom ledamot av SU., och Lagerstråle hade likaledes såsom aktiv medlem av adeln från 1850 (utom 1853—54) förvärvat insikt i riksdagsarbetet. Men någon mer framskjuten politisk ställning hade de ej intagit. De vid tronbestigningen juli 1859 från den äldre konseljuppsättningen kvarstående statsråden: Gripenstedt, Almqvist och Wallenstéen, ägde alla vid denna tid erkänd facklig kapacitet, Gripenstedt, det enda egentligen parlamentariska namnet bland dem, kunde numer, efter sin långa statsrådstids samarbete med kolleger av växlande politisk läggning under olika skiftningar i regeringskursen, anses relativt lösgjord från de när-

Lösgjorda från närmare förbindelser med politiska partigrupperingar, åtminstone från de liberala med deras mer eller mindre parlamentariskt inriktade anspråk, stödda endast på sin fackliga kapacitet, skulle dessa nya krafter giva regenten sitt biträde vid utformandet av den regeringspolitik, han utstakade. Med en sådan rådgivarekår »efter sitt sinne»[1] skulle han realisera de styrelsegrundsatser om stark personlig ledning, till vilka han med känsla och övertygelse bekände sig.

Anslutningen till företrädarnas regeringsmaximer var därmed i princip obrutet bibehållen. Omskiftet i styrelsepersonalen hade givits en karaktär, som demonstrerade avsikten att hålla konungaledningen i gamla former oinskränkt vid makt.

Den traditionella begränsningen i statsrådets ställning syntes i så måtto väl markerad även för den nye regentens tid.[2]

*

Det dröjde icke länge, innan pressens kritici funno sig föranlåtna att revidera sitt omdöme om 1858 års konseljbildning. Man hade förhastat sig. De onda aningarna besannades ej. Regeringsverksamheten erhöll icke den »stationära», strängt konservativa eller reaktionära inriktning, som teckentydarna förutsagt. I stället antog den i viktiga avseenden en ur liberal synpunkt särdeles tilltalande karaktär. Detta ej minst i »sådana politiska ämnen, som innebära en konstitutionell utveckling».[3]

Lovande tecken spåras redan under konseljens första arbetsår. Pressopinionen begynner vid början av riksdagen 1859—60 svänga om och på den liberala sidan ställa sig gynnsamt avvaktande. Vid årsskiftet erkänner Aftonbladet[4], att farhågorna rörande den nya konseljen ej bekräftats; den artar sig bättre än man vågat hoppas; styrelsen har haft »en verkligt konstitutionell karaktär». Det moderat-konservativa Nya Dagligt Allehanda skänker regeringen vid samma tid än amplare lovord: »Det konstitutionella styrelsesättet stadgas»; konseljen visar genomgående ett »konstitutionellt tänkesätt» som är värt allt beröm; »politiska karaktärer, som veta vad de vilja och stå därvid», har rådkammaren dittills alltför mycket saknat; nu synes

---

mare direkta förbindelser till liberala riksdagsgrupper, vilka han vid tillträdet för ett decennium sedan ägde.

[1] Regentens eget uttryck, enligt De Geer, Minnen I, 161.

[2] Se bihanget.

[3] Aftonbladets formulering i förut citerade anti-ministeriella ledarartikel, $^{17}/_{4}$ 1858.

[4] $^{3}/_{1}$ 1860. Jfr Dalman, Återblick på svenska riksdagarna, 1861, s. 53. Justitiestatsministerns och regeringens behandling av städernas valordningsfråga hade dock 1858 framkallat häftig kritik i den liberala pressen, främst mot departementschefen. De Geer, Minnen I, 181 f.

bristen skola fyllas. Aftonbladet, som fortfarande dock, trots erkännande i stort, håller sig reserverat kyligt — motsättning till regeringens skandinaviska och unionella politik håller det alltid på visst avstånd — finner till och med vid riksdagens slut[1] anledning varna mot »ministeriell förtjusningsfeber»: Det vore bäst att ej i förtid göra sig några illusioner; med svikna förhoppningar hade den svenska liberalismen förut i allt för rikligt mått begåvats från regeringshåll!

Inom riksdagen vinner konseljen samtidigt starka sympatier. Trontalets programmatiska ingress: »Då konung och folk gå hand i hand, kunna de lugnt motse kommande tider och finna inom sig den styrka, som upprätthållande av fäderneslandets självständighet en gång kan kräva», gör gynnsamt intryck.[2] Statsregleringspropositionen jämte regeringsinitiativ i skilda reformspörsmål erhålla i stort sett gott mottagande. Regeringsförslagen vinna i anmärkningsvärd omfattning riksdagens bifall. Konseljens hållning i det högpolitiska unionella spörsmålet rörande ståthållarämbetet 1859 och följande år styrker i vida kretsar dess auktoritet. Dechargefrågans behandling ställer statsrådet i exceptionellt förmånlig position. Konstitutionsutskottet inskränker sig till anmälan av några detaljärenden utan anmärkning enligt § 107 RF. I ständen framställas från skilda håll önskningar om ett direkt lovordande totalomdöme om statsrådens verksamhet.[3] Deras öppna och kraftiga bemötande av gjorda anmärkningar liksom deras i övrigt under riksdagen ådagalagda strävan att genom talrikt och energiskt deltagande i ständernas förhandlingar på riddarhus och vid ståndens gemensamma överläggningar, som nu för första gången genom grundlagsändring öppnats för statsråds tillträde ex officio, befrämja framgången av regeringens sak.[4]

[1] $^{6}/_{11}$ 1860.

[2] Trontalet är skrivet av De Geer, enligt Minnen I, 191. Rörande huvuddragen i denna och följande riksdagars historia hänvisas till framställningen av A. Rydfors, Sveriges historia X.

[3] Inom konstitutionsutskottet hade tre adelsmän och fyra präster föreslagit ett uttalande om dess »synnerliga tillfredsställelse» över rådgivarpersonalens i »samteliga dess tillgöranden» visade »allvarligaste bemödanden att upprätthålla grundlagarnas helgd och befordra rikets sannskyldiga nytta». Rörande representationens ställning till ett sådant generellt omdöme, se Tynell, Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, s. 240 f.

[4] Vid samtliga de tre gemensamma överläggningar, som under riksdagen efter grundlagsreformen förekomma, deltaga statsråd; finansministern representerar vid behandlingen av järnvägsfrågan, justitiestatsministern, biträdd av konsultativt statsråd, vid diskussion i religionsfrågan, en konsult vid behandlingen av hypoteksfrågan. Gränström, Om plenum plenorum, s. 96 ff. — Vid de officiella gemensamma överläggningar, som förut sedan 1857, då institutet grundlagsfästes, förekommit (två tidigare under riksdagen och tre 1856—58) hava statsråd, vilka såsom adelsmän haft tillträde, närvarit och yttrat sig, på ett undantag när, vid samtliga tillfällen. — I förhandlingarna på riddarhuset avgivas över 200 yttranden från statsrådsledamöter (varav ett särskilt stort antal, över 90, av Hamilton). — Vid dechargefrågans behandling uppträda Manderström och Gripenstedt till försvar för regeringsåtgärder, vilka av KU.

Statsrådet bemötes med en hänsyn och ett tillmötesgående, som tyder på allmän respekt.

Regeringens ställning i allmänna opinionen och riksdagen förbättras ytterligare under följande tid. Enhetlig anslutning eller osvikligt stöd från en fast beräknelig majoritetssammanslutning erhåller den visserligen ej. Därtill är regeringens ståndpunkt alltför självständig, dess politik alltför mycket inlagd på en medlande centerlinje. Därtill är även splittringen alltför stor, meningarna alltför växlande i skilda spörsmål, särskilt inom riksdagen men även inom allmänna meningen och pressen. Så möter regeringens försiktigt återhållsamma, reträtterande skandinaviska politik indignerade protester, särdeles inom liberal press. Opinionen inom huvudstaden agiteras till öppen demonstration. Regeringens hållning i den norska frågan och dess energiska frihandelspolitik utsättes ävenledes på olika håll, också inom det liberala lägret, för anmärkningar. Men detta rubbar icke grundvalen för regeringens fasta ställning. I stort sett betraktas dess åtgärder med ett erkännande och ett förtroende, som, i synnerhet inom liberala meningsriktningar, är sällsport.

Ständerna 1862—63 styrka detta intryck. Samverkan mellan regering och representation är intim och fruktbärande. Behandlingen av regeringsförslagen, som i vid omfattning upptaga djupgående reformer inom olika statsverksamhetens grenar, medför stor framgång. Konseljens fackliga kapacitet och nitiska reformvilja, initiativens sakligt väl motiverade, moderata läggning vinna erkännande från skilda läger. Statsrådens skickliga, energiska försvar i ståndsdebatter och gemensamma överläggningar styrker i väsentlig mån ställningen.[1] Även där man av olika skäl i enskilda frågor är benägen att klandra regeringens åtgärder, exempelvis inom borgarståndet för dess tulltaxepolitik[2], giver man den i regel för allmän drift och skicklighet livligt bifall.

Det för första gången sedan 1812 fullständigt »rena» decharge-

---

blivit påtalade; detta ehuru utskottets anmärkningar icke blivit framställda annat än såsom »anmälan», utan ifrågasättande av skrivelse enligt § 107 RF.

[1] Statsrådsanföranden på riddarhuset avgivas vid denna riksdag till ett antal av ej fullt 200; samtliga adliga statsråd nyttja sin tillträdes- och yttranderätt; främst De Geer och Gripenstedt med vardera ett 50-tal och 60-tal anföranden. I de tvenne gemensamma överläggningar, som under riksdagen förekomma, deltaga med utförliga inlägg respektive departementschefer, varvid särskilt vid den ena av dessa bemärkes finansministerns besvarande av gjorda förfrågningar — ett slags »interpellationstillställning». Aft. $^{12}/_{9}$ 1863, Gränström, a. a., s. 111. Även vid överläggningarna på riddarhuset bidrager en interpellationspraxis i lösliga former att underlätta kommunikationen. Rydin, Betraktelser i representationsfrågan, 1865, s. 165, Lundelius, Interpellationsinstitutet, Statsvet. Tidskr. 1912, s. 119 f.

[2] Bg. I, 566 ff. Statsråden Malmstens och Lagerstråles separata meningar giva i detta ärende tillfälle till spekulation i inre ministeriella divergenser; vid närmare betraktande visa sig dock dessa vara av mindre djupgående art.

betänkandet, endast åtföljt av en enda reservation, lämnar ett enastående bevis för den allmänna belåtenheten.[1] Debatten i ständen understryker densamma. Från moderat-liberalt håll uttalas till och med önskan, att ministärens oavlåtliga bemödanden att införa och stadga ett konstitutionellt styrelsesätt särskilt skulle i utskottets motivering framhållits[2]; alltså ett slags förtroendeadress av omisskänneligt parlamentarisk anstrykning voteras. Detta anses nu av konstitutionella skäl olämpligt. Men starka uttryck för gillande och sympati givas från skilda grupper.

Utrikesstatsministerns tillmötesgående av uttryckta önskningar om närmare upplysningar till ständerna rörande vissa ministeriella ärenden behandlande den danska frågan genom ett allmänt informerande yttrande omedelbart vid remissen av väckt motion i ämnet och löfte om särskild publikation av belysande aktstycken, på sätt som var brukligt i England, »detta land, som alltid gått förut vid de sant konstitutionella grundsatsernas tillämpning»[3], betraktas i sin mån som ett uttryck bland andra för konseljens önskan att så vitt möjligt, även i förut osedda former, tillfredsställa alla berättigade krav på öppen redovisning. Likaså finansministerns, genom upprepade, utförliga förklaringar i pressen, gjorda officiösa besvarande av de inom borgarståndet i remissdebatt och i anslutning till en konstitutionsutskottets memorial bifogad reservation framställda anmärkningar rörande vissa regeringens tulltaxeåtgärder.[4] Konseljens oavlåtliga, ärliga strävan att på alla sätt

[1] Även reservanten, en bondeståndsledamot, har velat uttrycka, att utskottets ledamöter »på giltiga skäl funnit sig särdeles tillfredsställda med regeringens åtgärder i allmänhet». Han har endast önskat en »anmälan» i detaljärenden. Detaljanmärkningar hållas emellertid tillbaka, trots viss benägenhet för sådana från medlemmar av de lägre ständen, som icke vilja låta sig påverka av någon »förtjusningsfeber»; majoriteten vill ej genom kritik bryta uttrycket för det allmänna förtroendet och på något sätt försvåra statsrådets ställning. Tynell, a. a., s. 241 ff. Jfr förklaringar rörande de inre motiven till denna återhållsamhet, lämnade i senare dechargedebatter, 1868, AK. II, 645, 1872, AK. II, 495.

[2] Dalman, Ad. II, 345 ff. Motsvarande förslag till generellt förtroendeomdöme hade förut varit före inom konstitutionsutskottet men där avvisats. Tynell, a. a., s. 243 f.

[3] Ad. II, 317 ff., 320 f. Dylikt offentliggörande hade, enligt vad utrikesstatsministern nämner, ej förut varit ifrågasatt. En orsak därtill har möjligen varit att söka »uti kännedom av den anda, i vilken vår grundlag är avfattad. — — — Men med andra tider följa andra åsikter. Ehuru visserligen meddelandet av diplomatiska handlingar icke kan härledas ur grundlagens anda, lägger likväl icke dess bokstav något hinder i vägen -- — —.» Regeringen skulle alltså taga initiativ till dylik åtgärd. »Diplomatiska handlingar rörande den danska frågan» utgåvos kort därefter, febr. 1863.

[4] Under framhållande av att statsråden ej, på grund av gällande bestämmelser, hava tillfälle att bemöta anmärkningar i de stånd, där de ej hava säte, och då alltså »icke någon annan lämplig form f. n. torde finnas att under rådande omständigheter bemöta dessa anmärkningar (från borgarståndet rörande den k. skrivelsen om tulltaxa), än att för detta ändamål anlita publiciteten», ingår finansministern, under den välkända signaturen »J. A. G.», i PoIT. $^{30}/_{12}$ 1862 i utförligt genmäle av dessa, varpå, efter i pressen gjorda kritiska kommentarer, tillägges ytterligare ett bemötande i Aft. $^{3}/_{1}$ 1863.

inom den konstitutionella taktfullhetens gränser gynna en självständig samverkan, även där tradition och grundlaga former hämmade en fri sådan, syntes till fyllest ådagalagd. Enigheten om statsrådets förmåga att på utomordentligt sätt fylla sina ämbetsplikter föreföll praktiskt taget obruten.

Pressen ackompagnerar med livligt bifall. Moderata tidningar meddela stor belåtenhet med regeringens hållning. Även Aftonbladet uttrycker, efter att ännu 1862, till skillnad från det vid denna tid »ministeriella» Dagligt Allehanda, hava bevarat en viss skepsis, stor tillfredsställelse. Tidningen vitsordar[1] efter sessionens slut konseljens öppna tillmötesgående, i stället för »den hållning av misstro och motstånd, som av förhållandena förut gjorts till tradition». En lycklig harmoni har varit rådande mellan regering och folk. Erforderliga medel ha ock ställts till regeringens förfogande med ovanlig beredvillighet, utan den vanliga avogheten från de folkvalda ståndens. Det vore att hoppas, att det goda förhållandet skulle fortfara. Med det sittande statsrådet vore utsikterna för förverkligande av liberala programpunkter ljusare än förut, bättre än man ännu för någon tid sedan vågat hoppas.

Det grundläggande motivet till denna de reformvänliga riktningarnas omvändelse till hängivet stöd för regeringen ligger i dess hållning till representationsfrågan. Dess initiativ i denna bildar grundvalen för dess fasta ställning inom den liberala och moderata opinionen. Representationsreformen blir i eminent mening konseljens bärande fråga.

Uppslaget togs från regeringen till stor överraskning för de flesta utomstående. Representationsfrågans parlamentariska behandling hade under 1850-talet i hög grad avmattats. Söndringen inom ständerna hade fällt till marken det ena projektet efter det andra. Intresset började slappna. Partiella ståndsförbättringar avledde de nödvändigaste reformbehoven. Krafterna splittrades. Till samlad aktionsvilja och enhetligt beslut syntes riksdagen ur stånd. När de tvenne lägre ståndens, i insikt om oförmågan att på egen hand driva en lösning i enlighet med sina radikala programfordringar igenom, hänsköto frågan till regeringen för benägen behandling, fattades det av många snarare som en avskrivning av ärendet på obestämd framtid än som uppränningen till positiv åtgärd.

Även på reformvänligt håll voro förhoppningarna om fruktbärande resultat av hänvändelsen till regeringen små. Man hade ju erfarenheterna från 1846—50: en medverkan från regeringen, som lagt reformen under längre tid under utredning, direkt motverkat samling på klar re-

[1] Aft. $^{9}/_{12}$ 1863.

formvänlig linje, såsom en expeditionsåtgärd överlämnat kommittéförslaget (med dess 15 reservationer!) i skrivelseform till ständernas kännedom och som till sist, när pressningen blev för stor, förmåtts till ett regeringsinitiativ av huvudsakligen formell art, av den själv genom konungens indirekta inflytande minst sagt synnerligen passivt behandlat, till sist fällt i tvenne stånd.

Utsikterna till verklig hjälp åt representationsfrågan från regeringssidan syntes många ej nu vara mycket bättre. Trots allt erkännande av den sittande konseljens respektingivande konstitutionella sinnelag, var dock tilltron för dess vilja till direkt insats för genomgripande reform ännu icke stadgad. Beprövade män i reformsakens tjänst som Richert, Dalman och Hierta, ja, även skrivelsens i borgarståndet upphovsman Blanche, hyste starka tvivel.[1] Liberal i ordets vidsträcktare betydelse var, enligt deras mening, konseljen knappast. Dess reformvänlighet hade betydligt mindre dimensioner. Blott en eller två av statsrådsledamöterna, framhåller Blanche våren 1860, kunde tänkas hava lust eller förmåga att uppgöra ett representationsförslag; man var f. ö. icke ens säker på dessa. Och »den tanken är dock tämligen allmän», anmärker Hierta i april samma år, »att den ledamot, som anses vara den ledande viljan inom styrelsen i de huvudåsikter, som röra denna fråga, på samma gång är den ledande chefen för det konservativa partiet på riddarhuset». Hur skall man då av en sådan ministär kunna vänta initiativ till en önskad reform? Det sist nämnda hindret blev nu med Hamiltons avgång undanröjt. Men misstrogenheten satt fortfarande kvar. »Säkerligen motarbetas reformen mer eller mindre hemligt av regeringen», anser Richert ännu i augusti 1861.

Någon omedelbart förpliktande anledning för regeringen att för sin del upptaga frågan syntes således icke, vare sig i det politiska läget eller enligt uppfattningen på närmast intresserat håll, föreligga. Traditionella regeringsgrundsatser talade i stället för stilla avvaktan och försiktig återhållsamhet, passivitet och uppskov; på sin höjd för dilatorisk beredning. Ansatser till återupptagande av utomparlamentarisk reformrörelse syntes icke i detta avseende, enligt hävdvunnen officiell åskådning, motivera aktivare hållning.

Ej dess mindre tog regeringen redan 1861, tre år efter stora

[1] Brev från Richert, Dalman och Hierta 1860—61 (Dalmans och Hiertas brevsamlingar på Kungliga biblioteket), även anförda hos F l o r é n, Tillkomsten av 1866 års RO., s. 36 f.; anföranden av Blanche, Hierta och några kolleger i ståndet, Bg. III, 562, 568 f., 577, VI, 940 ff. $^{22}/_{1}$ 1862 beklagar Aftonbladet, att reformadresserna av centralkommitténs deputerade överlämnats till justitiestatsministern och ej till konungen. Är det någon inom regeringen, som har intressen för reform, är det konungen, ej De Geer! Jfr teckningen av ministären ännu så sent som november 1862 i broschyren Riksdagsrevy.

rekonstruktionen, saken under behandling och enades om ett positivt program för reform, som 1863 omsattes i kunglig proposition.

Framgången blev från början betydande. Konjunkturen visade sig vara gynnsammare än någonsin förut. Förslagets politiskt väl avvägda, moderata och dock genomgripande anläggning, skickligt framhållen av den offentliggjorda motiveringen till statsrådsprotokollet och i ett justitiestatsministerns riddarhusanförande, tillvann det omedelbart, ehuru föregående preparation av riksdagsmän icke annat än i synnerligen begränsad omfattning av regeringen företagits[1], stor anslutning från skilda sidor. Radikalerna avskrevo på sina mer långtgående fordringar; erfarenheterna från 1848—50 hade av dem väl tillgodogjorts. Moderata långt i det konservativa lägret sågo sig i stånd att lämna reformen sitt bistånd. Propositionen antogs till vilande till nästa riksdag.[2] Endast de konservativa adels- och prästereservationerna tillkännagåvo, att på vissa håll ännu ett bestämt motstånd vid det definitiva avgörandet var att förvänta.

I och med denna välberäknade, tungt vägande åtgärd har konseljen lämnat reformvännerna inom och utom ständerna det tillfyllestgörande huvudbeviset för uppriktigheten och fullgodheten i sina syftemål. Inför den allmänna uppfattningen ernår statsrådet den prestigetillsats, som befäster och fulländar dess i föregående verksamhet redan vunna auktoritet. Insatsen blir ett starkt plus till dess allmänna förtroendekapital, som räknas den till godo även på andra konton.

Efterverkningarna spåras tydligt. Det sedvanliga trycket mot regeringsmakten, den ständigt hämmande friktionen från kontrollerande, hänsynslöst ingripande ständermyndigheter försvagas i betydande mån. Den särskilt inom de lägre stånden djupt inrotade misstroendestämningen, ej minst genom senare årtiondens kastningar i regeringspolitiken underblåst, blott på sistone något dämpad, blir i väsentlig grad hävd. Tacksägelseadresser och uppvaktningar från borgar- och bondestånden till konungen giva uttryck åt en förtroendekänsla för regeringen, vilken i riksdagsarbetet verkar till dess förmån som en betydelsefull politisk realitet.

[1] Några förhandsförsäkringar om bifall hade konseljen ej förskaffat sig annorlunda än genom vissa konferenser med ett fåtal riksdagsmän; De Geer, Minnen I, 236, nämner fem, vilka blivit delgivna kännedom om förslagets innehåll. Man har föredragit överraskningstaktiken. Jfr uttalanden i debatten, $^{6}/_{12}$ 1862, Ad. I, 371, 374, och J. Nordström, Brev om vilande förslag 1865, s. 23 f., De Geer, Några ord till försvar, 1865, s. 15 f. och PoIT. $^{10}/_{11}$ 1865 (»insänd» art., skriven av De Geer).

[2] Ändring i regeringsförslag i grundlagsfråga kunde icke enligt gällande bestämmelser från riksdagens sida företagas. Propositionen måste oförändrad antagas eller förkastas. Under rådande förhållanden stärkte detta i ej oväsentlig grad regeringens position. Modifikationslinjen kunde icke mot dess vilja av motståndarna nyttjas för att uppriva den samlade reformfronten.

Det är ej endast det traditionella pricknings- och anmärkningssystemet via dechargebetänkandet, som av hänsyn till konseljens allmänna ställning offras eller inskränkes. Konsiderationerna utsträckas till realbehandlingen av regeringens äskanden och förslag på skilda områden. Regeringen får överhuvud friare händer att realisera sina syftemål. Visserligen ej carte blanche. Till något understöd à tout prix åt alla regeringens göranden låta sig icke ståndens regeringsvänliga majoritetsgrupper förplikta. Dylik förbindelse av parlamentarisk art skulle allt för mycket brutit mot ömtålig självständighetskänsla och väl inarbetad riksdagstradition. Bondeståndet bevakar aktsamt sina rättigheter och spjärnar livligt mot avskrivning i större utsträckning av sina fria granskningsbefogenheter.[1] Och även i borgarståndet, liksom inom övriga stånd, finnes nog mycket av motsvarande ömtålighet för ingrepp i oberoendet samt för övrigt meningsskiljaktigheter med regeringspolitiken i ej oviktiga frågor, för att en sådan vittgående suspension av fri- och rättigheter skulle kunna komma ifråga.

Men en viss tribut till regeringen på bekostnad av den egna friheten kan dock icke undvikas. Otvetydigt gör sig en viss bundenhet gällande. Det allmänna samförståndet rörande det politiska systemets huvudriktning, intressentskapet i den centrala reformfrågan, erkänslan för ministärens insats, medför en faktisk förpliktelse till djupare respekt för regeringens auktoritativa mening och vilja, även då den icke helt sammanfaller med de egna önskningarna. Mer eller mindre omedvetet indrages man i en solidarisering med regeringens sak. Kritiken av regeringspolitiken göres mjukare, synpunkterna anläggas mer förstående erkännsamt, granskningen mer välvilligt sympatisk, än som eljest hört till den parlamentariska ordningen. Ändringarna i regeringsförslagen företagas mer varsamt, sparsamhetstendensen tillämpas mindre rigoröst än vanligt.[2] Konseljen erhåller med andra

[1] Det är framför allt bondeståndsrepresentanterna i konstitutionsutskottet, som strängt vilja vidhålla detaljanmärkningsförfarandet 1859—60 och 1862—63. Först vid den tredje riksdagen har motståndet smält i den överväldigande tacksamhetsstämningen. Men stränga talesmän för den gamla praxis uppträda dock fortfarande i plenum.

[2] Ridderstad (ledamot av borgarståndet), lämnar i sina memoaruppteckningar några belysande interiörer, Regnbågen, s. 420, 422, 425, 442 f., 445. Den inom borgarståndet inflytelserika Björck'ska fraktionen, till vilken även Hierta och Blanche hörde, beslöt i sitt för riksdagen 1862—63 uppgjorda program att, med anledning av det väntade representationsförslaget, »till regeringen intaga en så understödjande och vänlig hållning som möjligt, särskilt i frågor av förtroendeegenskap», och, vad anslagsfrågor beträffar, biträda de konstitutiva anspråken och förhoppningarna (Ridderstad). Statsutskottets behandling av statsregleringen tog, enligt några borgarståndsledamöters omdöme, mer än lovligt intryck av denna regeringsvänliga hållning. Debatten rörande andra huvudtiteln gav uttryck häråt. Bg. II, 254, 257 f., 263, 265, 267 f., 271. Ett bevis för representationens undfallenhet för regeringens äskanden även i särskilt ömtåliga, mindre sympatiska ämnen utgjorde f. ö. den famösa apanagefrågan med riksdagsbeslu-

ord genom det allmänna förtroendet och den djupa förbundenheten till densamma resurser till sitt förfogande, med vilka den inom representationen förmår utöva en ledning av dittills okänd styrka.

Allmänna opinionens kraftiga understöd giver den samtidigt ett extraordinärt utomparlamentariskt bistånd, som icke är att underskatta. Reforminitiativet »ställer regeringen», såsom man uttryckt det[1], »i spetsen, icke blott för den reformälskande delen av representationen, utan även för hela folket, bildande liksom ett arrièregarde åt reformvännerna».

De stora huvudstadstidningarna av liberala och moderata kulörer arbeta, biträdda av kollegerna i landsorten, i allmänhet energiskt till förmån för regeringens syften. Väl gnisslar det i vissa punkter vid samarbetet. Särskilt hotar danska frågan vid några tillfällen att störa samförståndet. Aftonbladet finner sig våren 1864 föranlåtet att erinra ministären, att den ej är »oersättlig». Man får ej tåla och överse med allt för representationsfrågans skull! De La Croix-mötet i mars[2], med dess förstuckna kritik av regeringspolitiken till Danmark, och åtföljande gatuuppträden synes hota med svårare brytning. Men stöten pareras omedelbart från annat håll. Göteborgsliberalismen, uppburen av samhällets mest framskjutne män, anordnar för trenne statsrådsledamöter, bland vilka de bägge statsministrarna, en stor politisk bankett, vid vilken församlingen i under livligt bifall framförda hyllningstal för de närvarande statsråden »uttrycka sitt förtroende».[3] Justitiestatsministern tackar, och utrikesstatsministern begagnar det exceptionella tillfället att giva en kort exposé av ledlinjerna i konseljens utrikespolitik — såsom liberala tidningar med tillfredsställelse konstatera det första exemplet på dylik redogörelse av minister för regeringspolitiken inför offentligheten, »på engelskt vis»; »en ny yttring av den konstitutionalitet, som betecknar den nuvarande rådkammarens hela verksamhet.»[4] Schismen bilägges eller träder i bak-

---

tet 1863 om extra miljonanslag; det var en direkt, närmast av konungen dragen, av ministrarna med synbar inre motvilja påtecknad, växel på förtroende- och tacksamhetskontot. De Geer, Minnen II, 242 f., Ur H. Hamiltons brevsamling, II, 92, Ridderstad, a. a., s. 448, Bd. II, 375.

[1] Blanche 1860, Bg. VI, 939 f., i sitt förordande av regeringsingripande i representationsfrågan.

[2] Offentligt möte $^{6}/_{3}$ 1864 för sympatiuttalande för Danmark efter Preussen-Österrikes anfall.

[3] $^{12}/_{3}$ 1864 på Börsen, med 250 deltagare och stadsfullmäktiges v. ordf. J. J. Ekman såsom främste talare. Statsråden voro inbjudna vid sin förbiresa till Norge, om vilken Gripenstedt i förväg välvilligt underrättat (brev till Hedlund $^{9}/_{3}$. Hedlundska brevsamlingen, Gtbgs stadsbibliotek), De Geer, Minnen I, 259 f.

[4] GHoST. $^{13}/_{3}$. Aft. $^{14}/_{3}$: »i likhet med vad så ofta sker i England». Utrikesstatsministerns redogörelse med dess bifogade faktaupplysningar föranledde senare diskussion i pressen. — Det må anmärkas, att redan året förut inom inflytelserika

grunden. Gemenskapen kring representationsreformen, »detta förslag, som icke får och icke kan falla», såsom Aftonbladet inskärper, övertäcker smärre divergenser. En övervägande pressopinion arbetar med alltmer stegrad intensitet för »reformministären» och dess stora sak. Konseljen göres till den »populäraste av ministärer», »den stora nationella ministären».

En väl organiserad och vidsträckt agitationsrörelse insätter därjämte med bearbetning i stor stil. 1840-talets folkmöten och reformföreningar upplivas. Engelska agitationsmetoder hämtas till förebild. Den nybildade centralkommittén utvecklar energisk propagandaverksamhet. När avgörandet hösten 1865 nalkas, agiteras den allmänna meningen med dittills osedd intensitet i press och broschyrer, genom massadresser, »folkomröstning» och deputationer. Motståndarnas försök till genmäle på samma språk överröstas. De sista »stormdeputationerna» från skilda landsdelar i slutet på november 1865, med deras förtroendebetygelser för konseljen och löften om orubblig anslutning till reformen, giva i sista stund inför avgörandet en imponerande manifestation av styrkan i opinionsrörelsen.[1] Konseljen har givits ett brett ryggstöd. Den kan träda inför representationen i fast medvetande om att uppbäras av en sällsynt kompakt och deciderad allmänmening.

Röster hördes, vilka även yrkade en konseljens direkta samverkan med den utomparlamentariska agitationen. Skäl vore, att ministären på fullt lagligt och konstitutionellt tillbörligt sätt själv tog initiativ till offentlig bearbetning och upplysning av den allmänna opinionen och i synnerhet av dem, som ägde att i det förestående beslutet med sin röst deltaga. Den borde ej hålla sig för god att personligen åt sin goda sak lämna allt det stöd, som dess auktoritet kunde giva. Åtminstone borde den föranstalta om ett enskilt möte för medlemmar av adeln. Det skulle göra god effekt. »Man lärer omöjligen kunna anse det otillständigt eller såsom ett olovligt inverkande på representanternas övertygelse, om ministären bringar en fråga under diskussion även utom representantkammaren och genom sitt inflytande åt det parti, som hyllar regeringens åsikter, bereder tillfälle

Göteborgskretsar en plan blivit upplagd till politisk bankett med ministrar, en eller flera, såsom deltagare. Saken gällde då närmast den brännande tullfrågan. Av icke närmare kända skäl måste den emellertid nedläggas, då inviterade statsråd förklarade sig icke kunna komma (Gripenstedt till Hedlund $^{30}/_{9}$ 1863).

[1] »Minnesblad för svenska folkets deputationer i representationsfrågan år 1865», Sthlm 1865, sammanfattar den senaste adressrörelsen. Ordf. i centralreformkommittén Hugo Hamilton lämnar vid företräde hos justitiestatsministern $^{26}/_{10}$ 1865 en kortfattad redogörelse för, hur den »sökt på varje lagligt sätt medverka till reformens genomförande». »Folkomröstningen» genom teckningslistor räknade ungefär 60,000 deltagare (PoIT. $^{26}/_{10}$). Se f. ö. Floréen, 1866 års RO., s. 152 ff., 167 f.

att under hennes egid handla och verka för framgången av hennes förslag.»[1]

Rådet efterföljdes delvis, ehuru försiktigt och avmätt. Konseljen inskränkte sig ej till att endast passivt mottaga det stöd för dess strävanden, som lämnades, eller i allmänhet betyga sin erkänsla för inströmmande förtroenderesolutioner och uppvaktande deputationer. Den ingrep även själv i den offentliga diskussionen. En följd av artiklar i Post- och Inrikestidningar och Väktaren, de flesta av dessa[2] senare samlade i en broschyr, masstals spridd och 1865 genom författaren utdelad till ståndsledamöterna: »Några ord till försvar för det vilande representationsförslaget», under den genomskinliga signaturen »L. D. G.» publicerad, utgjorde ett av de skickligaste och erkänt mest vägande offentliga inläggen i denna debatt. Justitiestatsministern hade därmed på ett osedvanligt och effektivt sätt gjort sin personliga insats i propagandaverksamheten.

Även om De Geer senare, enligt egen utsago av rent principiella skäl, avhöll sig från personlig agitation eller direkta övertalningsförsök med utom konseljen stående personer, hindrade detta honom dock ej att, jämte konseljens andre stora riksdagstalare, Gripenstedt, utförligt framlägga sin ståndpunkt vid de upprepade diskussionsmöten, som höllos för medlemmar av adeln på några offentliga lokaler i Stockholm.[3] Hans därvid gjorda uttalanden i taktikfrågan voro av största vikt. Bestämt avböjde han alla de vädjanden från motsidan om ändringar i regeringens en gång angivna ståndpunkt, som riktats till honom. »Det är farligt att öppna portarna för modifikationer»; ingen kunde beräkna, vilken som då skulle tränga sig fram. Hans ställning i detta avseende vore bestämd. Förslaget skulle oförändrat antagas eller förkastas. Posttidningen avtryckte till yttermera visso officiöst, »i anledning av ryktet, att regeringen skulle vara betänkt på vissa modifikationer av det blivande representationsförslaget», detta justitiestatsministerns yttrande.[4]

[1] D. A. $^{10}/_{11}$ 1865. Tidningen erinrar om Wetterstedts personliga förberedande diskussioner av viktiga frågor med inbjudna ståndsledamöter i mer enskild krets. Jfr Hugo Hamilton, Slutsatser i representationsfrågan, s. 59 ff.

[2] Det utförliga genmäle, som, enligt vad Minnen I, 274, upplyser, av De Geer författats mot Nordströms antireformbroschyr, Brev om det vilande förslaget, finnes ej i broschyren intaget. PoIT. $^{10}/_{11}$ 1865 (»insänt»).

[3] Se bihanget.

[4] PoIT. $^{27}/_{11}$. Jfr De Geer, Minnen II, 4 f. Konungen hade någon dag förut (i samförstånd med de konservativa motståndarna?) sökt övertala De Geer att kvarstå i händelse av förslagets fall för att senare medverka till framläggande av nytt, modifierat förslag. De Geer vägrade. Hans nyss anförda förklaring fastslog offentligen hans ståndpunkt i denna fråga. F. ö. hade redan förut den officiösa, av De Geer skrivna, artikeln i PoIT. $^{10}/_{11}$ inskärpt ministärens ovillighet att ingå på modifikationer.

Så var redan före den avgörande plenarbehandlingen allmänna opinionens och konseljens enighet och oskiljaktiga förening kring det föreliggande reformförslaget fastslagen. Den som icke var med, var mot dem bägge. På eftergift var ej längre att tänka. Avslagsbeslut skulle medföra allvarliga konsekvenser.

Statsrådens fasta, enhetliga och klokt planerade uppträdande i slutförhandlingarna gåvo vid avgörandet reformens sak den sista stora tjänsten. De Geer och Gripenstedt ingrepo båda upprepade gånger i debatten med utförliga och skickliga inlägg. Särskilt deras uttalande i taktikfrågan, rörande konseljens ståndpunkt till eventuellt avslag eller modifikationer, gjorde starkt intryck.

De Geer[1] försäkrade, ehuru han icke direkt och med absolut visshet ville uttala sig om följderna av förslagets eventuella förkastande, att detta, för så vitt ministären finge sitta kvar, endast skulle leda till dess återkomst i väsentligen oförändrad form vid nästa riksdag. »Ingen lärer väl föreställa sig, att ett av regeringen framlagt förslag, som vinner två ståndsnästan enhälliga bifall och så varmt understödjes av den allmänna meningen, skulle övergivas därföre, att det möjligen en gång förkastas av en knapp majoritet i ett eller två stånd.» För sin del tillbakavisade han det från oppositionssidan framställda Mörner-Hamiltonska motförslaget, vilket enligt hans mening icke av regeringen kunde upptagas som dess eget förrän eventuellt efter en föregående ministärförändring. »Om konungen skulle vilja framlägga ett sådant förslag, bör han därtill välja någon annan än mig till kontrasignant, helst, såsom mig synes, någon av förslagets upphovsmän.»

Gripenstedt[2] sekunderade: Ett förkastande nu innebure endast uppskov. Det skulle bevisa brist på verkligt allvar från »regeringens» sida, om denna icke, i händelse reformen denna gång föll för knapp majoritet i ett eller två stånd, ånyo framlade ett förslag, »som vunnit så mycken anklang, så mycket understöd, icke blott hos lagstiftningen själv utan hos folket i allmänhet». Detta vore ej från dess sida att handla såsom partimän; det innebure ingalunda något orätt eller, såsom påståtts, revolutionärt. Motsatt handlingssätt skulle i stället varit mest oförväntat och vore f. ö. en för regeringen föga värdig roll.

Manderström[3] förklarade för sin del sin absoluta ovillighet att såsom rådgivare tillstyrka »något annat förslag, än det som nu föreligger».

Platen[4] understödde förslaget med hänvisning till det snart sagt

[1] Ad. I, 190, 368.
[2] Ad. I, 273, 309.
[3] Ad. I, 315.
[4] Ad. I, 325, 410.

odelade bifall det från tvenne riksstånd erhållit och det stora intresse för dess framgång, med vilket det av svenska folket omfattats. De »hånade deputationerna av arbetarna själva» åberopades för dess »folklighet». Även fann sig talaren föranlåten att bringa i erinran »konungens grundlagsenliga rätt att nämna så många adelsmän, att sakens framgång försäkras».[1] I verkligheten ägde således adeln, enligt grundlagen, av alla stånden den minsta förmågan till verksamt motstånd. Någon revolution skulle visserligen ej erfordras för målets vinnande. För egen del ansåg han sig ha fullt skäl att hoppas, »att varken den ena eller den andra ytterligheten skall ifrågakomma».

I prästeståndet utvecklade F. F. Carlsson[2] sakligt och ingående statsrådets ståndpunkt.

Konseljen hade därmed än en gång, fast och enhälligt, deklarerat sin absoluta solidaritet med förslaget i den form, i vilket det blivit avgivet. Oppositionens inviter till revision och avprutningar voro för sista gången avvisade. Även om konseljen ej med sina yttersta maktmedel pressat oppositionen och ställt den inför det under rådande omständigheter utomordentligt svåra alternativet: omedelbar kapitulation eller ministärbildning ur egna led — en taktiklinje, som ur vissa synpunkter antagligen icke varit den klokaste[3] — än mindre begagnat sig av den från vissa radikala tidningar[4] ivrigt rekommenderade påtryckningen på förtroendeämbetsmän, hovfunktionärer o. s. v., vilket skulle stritt mot dess i detta avseende alltid ådagalagda lojala hänsyn för representationens självständighet, hade den i utomordentlig grad, så långt en omsiktsfull beräknad parlamentarisk taktik det tillät, insatt sin ställning och sin auktoritet för reformen.

---

[1] Det är en påminnelse om den engelska parlamentsreformens radikalmedel, som under föregående agitationstid ofta blivit gjord i reformpressen. Ex. Aft. $^{31}/_{1}$ 1862, $^{7}/_{11}$ 1865.

[2] Pr. I, 324 ff.

[3] Möjligen har De Geer vid en tidigare tidpunkt tänkt att på detta sätt ställa omedelbar kabinettsfråga. $^{23}/_{2}$ 1865 skriver han till redaktör Hedlund: »En trumf till förslagets förmån har jag föreställt mig skulle kunna sökas däruti, att ministären på förhand förklarar sig göra förslaget till en kabinettsfråga. Förslagets motståndare finna det måhända icke rätt angenämt, varken att själva under en sådan tidpunkt bilda en ny ministär eller att se den gå i andra nya händer — — —.» I de liberala tidningarna hotades i överensstämmelse därmed med ministärens ögonblickliga avgång; oppositionen skulle tvingas att, såsom direkt konsekvens av sitt avslag, genast övertaga ansvaret för följderna och personligen mottaga de parlamentariska och utomparlamentariska angrepp, som med anlitande av utomordentliga maktmedel skulle följa. — På detta sätt ställes emellertid icke i november 1865 konseljens ultimatum. Valet mellan alternativen omedelbar demission eller kvarsittande tillsvidare i ämbetet hålles öppet. Närmast synes det senare vara avsett, d. v. s. förbundet med omedelbar återkomst till riksdagen med oförändrat förslag, eventuellt, efter snar upplösning, vid urtima möte (De Geer, Minnen II, 2, 8). Antagligen icke utan orätt har denna taktik ansetts vara den lämpligaste och effektivaste.

[4] Se bihanget.

Oppositionens häftiga antiministeriella kritik visar till fullo, hur kännbart påtryckningen drabbat. Anklagelserna mot statsråden riktas hårda och skarpa.[1] Deras avböjande av kompromiss och uppskov framhålles såsom inkonstitutionell och hänsynslös ultimatumpolitik. Ministären har givit vika för den uppagiterade folkviljans illegala påtryckningar, ingått ett pactum turpe med dess »opinionstillställningar», som bryter med konstitutionellt dekorum. Den beskylles såsom medansvarig i det halvrevolutionära tryck, som söker betvinga representanternas grundlagsenligt fria beslutanderätt. Regeringens proposition om blott ett-årig extra statsreglering, inställd på förutsättningen att representationsförslaget skulle bliva bifallet eller att, i motsatt fall, extra anslag senare, eventuellt vid urtima riksdag, skulle beviljas, tages såsom handgripligt bevis härför.[2] Den betecknas såsom grundlagsbrott och uppenbart försök att öva illojal påtryckning, såsom en direkt ansats till samverkan med revolutionära krafter.

Otvivelaktigt var pressningen exceptionellt hård. Representationens fria avgöranderätt hade i ej obetydlig mån inskränkts. Pressagitationen, den organiserade reformrörelsen, de kompakta majoriteterna i de lägre stånden och regeringens orubbliga ståndpunkt utsatte motståndarna för en kombinerad påtryckning från ovan och nedan, som kändes så mycket starkare, som liknande inringning ej förut varit prövad. Representationen var, ej minst genom regeringens aktiva insats och tillskyndan, förklarad i ett belägringstillstånd, som i mer än ett avseende osökt erinrade om vissa paralleller från engelsk konstitutionell reformhistoria.

Förtjänsten liksom ansvaret för reformens framgång tillskrevs sålunda med rätta till stor del regeringen. Representationsreformen var i särskild mening dess verk. Utan dess överraskande, skickliga initiativ, energiska försvar och fasta hållning hade representationen själv vid denna tid aldrig kunnat enas på en positiv reformlinje. Konseljen hade vunnit en ny betydelsefull tillsats till sin år för år ökade prestige. Dess nära samverkan med allmänna opinionen och ständernas reformvänliga grupperingar, främst de lägre ståndens stora majoriteter, hade bestått huvudprovet.

Fortsättningen av riksdagen skulle visa, huruvida detta förbund förmådde garantera regeringen stöd och framgång även i övriga delar av dess arbetsprogram. Ställningen var där i mer än ett avseende riskabel.

[1] Se bihanget.

[2] Rörande denna fråga se särskilt mot. Pr. n:r 19 (Rundgren) och motkritik av ecklesiastikministern vid remissen Pr. I, 64 ff. samt De Geer, Minnen II, 1 f., PoIT. $^{16}/_{10}$, $^{3}/_{11}$, $^{6}/_{11}$, DA. $^{2}/_{11}$, $^{5}/_{11}$ 1865 och Marcellus-Bergstrand, Ny samling av politiska silhuetter 1881, s. 87—92.

Den konservativa oppositionen i de högre ståndén syntes, sedan en stor del av de regeringsvänliga elementen på riddarhuset efter representationsfrågans avgörande lämnat riksdagen, få övervikt. Skarpa attacker mot regeringspolitiken förbereddes. Man syntes på inflytelserikt håll »icke obenägen att kasta ministären ur sadeln».[1] Angreppen voro så mycket farligare, som de delvis spelade på strängar, vilka inom de lägre ståndén måste väcka icke ringa genklang. Särskilt anmärkningarna mot statsrådet i samband med förhandlingarna rörande franska handelstraktaten och ny tulltaxa samt kritiken i dechargebehandlingen beträffande dessa frågor och regeringens förbigående av föregående riksdags önskningar vid tillsättande av och instruktionsgivning för tullkommitté voro i detta avseende av speciellt allvarligt slag.

Men regeringsledningen höll ånyo provet. Statsrådets målmedvetna, energiska parlamentariska ingripande, med på riddarhuset under riksdagen i det närmaste ett hundratal anföranden, i prästeståndet halvtannat tiotal[2], dess nära kommunikation med sina bundsförvanter från den konstitutionella reformstriden, dessa senares solidariska bistånd även i de fall, då frestelsen till separation var påträngande, behöll överhand och bestämde utgången till regeringens förmån.

Det försök till misstroendevotum, som i tullfrågan medelst framställningen i bevillningsutskottets betänkande n:r 2 igångsattes, avvisades under regeringens, av Manderström-Gripenstedt-De Geer-Carlsson i skickliga anföranden företrädda, bestämda ingripande; handelstraktaten godkändes med avslag å utskottets bifogade kritiska tillägg i den s. k. klanderklausulen.[3] Prickningen konstitutionsutskottsvägen misslyckades likaledes. Ett »rent» dechargebetänkande gav ännu en gång

[1] De Geer, Minnen II, 30. Jfr Ehrenheim, Några minnen, s. 51 f.

[2] Blott tvenne (konsulter) sakna tillträde till något stånd. Ecklesiastikministern är medlem av prästeståndet, vid denna riksdag såsom representant för vetenskapsakademien, och deltager där livligt i förhandlingarna. Övriga statsråd höra till riddarhuset, där de samtliga, på ett undantag när (den tredje konsulten!), vid skilda tillfällen ingripa i debatten; utrikesstatsministern, som sig bör, med den största återhållsamheten, övriga med vardera över ett tiotal anföranden, krigsministern med ej långt från fyrtio. Vid den enda gemensamma överläggning, som under denna riksdag förekommer, deltager departementschefen. Gränström, a. a., s. 113.

[3] Rörande bevillningsutskottsbetänkandets karaktär av misstroendevotum se, förutom riksdagshandlingarna, särskilt DA. $^{22}/_{5}$ 1866. I prästeståndet fattades beslutet om godkännande av traktaten i enlighet med utskottets hemställan (inklusive klanderuttalande) med minsta möjliga majoritet; genom statsrådet Carlssons deltagande i den avgörande voteringen, som en tidning anmärker, »i egen sak!» Minoriteten inom ståndet röstade för bifall till traktaten endast tillsvidare, för närmaste statsregleringsperiod. — Även utskottets betänkande n:r 8 rörande tulltaxan, med dess ogillande av regeringens instruktionsgivning för tullkommittén och underkännande av K. M:ts rätt att nedsätta tullar, modifierades eller ströks av ständerna i berörda delar. Beträffande denna och andra tullfrågor hänvisas till Montgomery, Svensk tullpolitik 1816—1911, kap. IV, V.

officiellt uttryck åt majoritetens allmänna gillande av regeringspolitiken. De konservativa riddarhus- och prästeståndsrepresentanterna hade ej trots energiska ansträngningar förmått samla pluralitet för sina anmärkningsyrkanden. Borgar- och bondeståndens representanter i utskottet stodo enigt uppslutna kring konseljen till skydd mot varje anmärkning. »Vi hava stått som en man och kämpat mot det hämndlystna parti av adelsmän och präster, som gjorde allt vad i deras förmåga stod att uppleta, vare sig den ringaste skymt av anledning till anmärkning mot en ministär, som i deras ögon gjort sig så förhatlig, att den ovillkorligen skulle till vad pris som helst störtas», förklarade i bondeståndet utskottsrepresentanternas öppenhjärtige talesman C. A. Larsson från Maspelösa.[1] Utskottet hade betraktat granskningen »ur högre synpunkt». Det hade ej »i oträngda mål» velat »uttrycka ovilja» mot »en god ministär, den bästa som Sverige haft under detta statsskick», som »gjort landet så mycket gott» och i så hög grad gjort sig förtjänt av representationens tacksamhet. Det allmänna politiska förtroendet för ministären hade sålunda blivit bestämmande. Anmärkningarna förföllo i bondeståndet, trots spridda yrkanden att ej, »med anledning av den lyckligt genomförda representationsreformen», »låta nåd gå för rätt».[2] Även i de högre ståndén friades statsråden, ehuru efter synnerligen stark kritik, från anmärkning; på riddarhuset sedan reservationerna bemötts i utförligt genmäle från regeringssidan[3]; utskottets betänkande lades till handlingarna.[4]

Den sista ståndsriksdagen avslutades med orubbat intryck av obruten, stark regeringsledning. Regeringsmakten syntes med sitt initiativrika, mångsidiga och fasta reformarbete, sin fruktbärande fria sam-

[1] Bd IV, 55.

[2] Den hänsynslösa sak- och detaljgranskningens talan oberoende av »parlamentariska» synpunkter fördes främst av Karl Ifvarsson, Bd IV, 52, 73. Se f. ö. T y n e l l, a. a., s. 245 f.

[3] I och för sig ett synnerligen märkligt prov på statsrådets önskan att i vidaste mån öppna fria förhandlingsformer med representationen, utgjorde detta Gripenstedts, på grund av dennes sjukdom av De Geer framförda, bemötande av huvudreservationen, Ad. IV, 18 ff., ett skickligt anlagt försvar för ett bland de resolutaste uttrycken för regeringens allmänna, särskilt inom tullpolitiken med utomordentlig energi och konsekvens ådagalagda, självständiga initiativpolitik. Jfr Ad. II, 449 f. och 1862—63 Ad. IV, 668 ff., De G e e r, Minnen II, 32 f., M o n t g o m e r y, a. a., s. 95 ff. Berörda kommittétillsättning hade beslutats efter uttalande av uttryckligt ogillande från föredragande departementschefens sida av de protektionistiska principer, som av föregående riksdag i dess skrivelse rörande tullutredning förordats. — Vid dechargebehandlingen uppträdde även utrikesstatsministern med ett allmänt uttalande med anledning av under debatten från enskild ståndsledamot framställda kritiska anmärkningar i utrikespolitiskt spörsmål.

[4] Enstaka sympatiuttalanden för ett beslut, varigenom utskottets betänkande med ogillande skulle läggas till handlingarna, föranledde ej vidare åtgärd och yrkande, då talmans propositionsvägran för sådant fall, enligt vad upplystes, var förebådad.

verkan med allmänna opinionens och representationens reformvänliga element hava vunnit en plattform av osedvanlig bärighet.

*

Den djupaste förutsättningen för denna förstärkning i regeringens parlamentariska ställning ligger i en genomgripande förbättring i regeringsmaktens konsistens. Intern ombildning giver den de nödvändiga betingelserna för yttre maktutveckling. Genom inre konsolidering ernår regeringen den samlade styrka och aktionsförmåga, som grundlägger prestigen.

Utvecklingslinjen var förut angiven i de positiva förslag för rehabilitering av regeringsmakten, som av politisk systemkritik redan sedan länge förordats. De råd och reformfordringar, som av äldre opposition blivit framställda såsom nödvändiga villkor för tillfredsställande lösning av regeringsproblemet, bliva nu för första gången accepterade. Dess gemensamma, moderata minimikrav i fråga om inre nyorganisation uppfyllas. Ministärprogrammet realiseras.

Statsrådet tvingar sig ut ur den begränsning, vilken under en föregående tid till förfång för dess självständiga insats och för regeringsverksamheten över huvud varit det pålagt. Uppgifterna fördjupas, arbetsprogrammet vidgas, de personliga kompetenserna stärkas och sammanhållningen organiseras fastare. Den hämmande beroendeställningen i förhållande till konungen lättas. Arbetsledningen glider faktiskt över i konseljens sköte. Den vinner på detta sätt genom successiv självutveckling ur ett ursprungligen föga gynnsamt utgångsläge den inre stadga och politiska styrka, som tillkommer en ministär.

Ledningen samlas i en hand. De Geer grundlägger inom konseljen en ledarbefattning, vars inflytande och befogenheter växa till dimensionerna av faktiskt premierministerskap.

Först småningom vinner han denna framskjutna ställning. Konungens personliga ledaranspråk och konkurrensen från statsrådskolleger tilldela honom ursprungligen en relativt underordnad roll. Såsom novus homo i politiken, inkallad i konseljen främst såsom administrativt kvalificerad kraft, har han svårt att politiskt göra sig starkare gällande. Ej heller sträcka sig hans aspirationer från början högre. Själv uppfattar han väsentligen sin ställning ur begränsat fackliga synpunkter. I senare uppteckningar har han öppet angivit läget: Konseljen kallades vid denna tid, 1858—60, med rätta den Hamilton-Manderströmska. »Jag satte det största värde på att ledningen skulle komma att vila i Hamiltons och Manderströms erfarna och skickliga händer. — — Jag hade både för liten erfarenhet och för mycket att i

början sköta med mitt eget departement för att taga något verksammare del i den högre politikens ledning, däruti Hamilton var en erkänd mästare.»[1]

Hamilton blev under denna första tid konseljens politiskt mest inflytelserike ledamot. Han ägde med sitt »obegränsade förtroende» hos regenten och sin allmänna stora auktoritet de bästa förutsättningar att inom regeringen öva ledande inverkan. Frigörelsen från alltför tyngande departementala uppgifter genom placering på konsultativ post gav honom även därför under den första delen av hans verksamhetstid i konseljen gynnsamma möjligheter. Han handledde vid riksdagen personligen och genom sina nära förbindelser inom de ledande partigrupperna inom de högre stånden utskottsvalen och en viktig del av det diskretionära underhandlingsarbetet, företrädde med synnerlig energi och skicklighet sitt departements ärenden samt uppträdde även vid större politiska debatter i utanför liggande spörsmål. Inför den allmänna uppfattningen framträdde han, såsom ju även förutsagts, såsom den egentlige politiske huvudministern.[2]

Men en begynnade förskjutning till De Geers förmån kan tidigt iakttagas. Hans vinnande, praktiskt anlagda och väl balanserade personlighet lägger grunden till starkt inflytande inom och utom konseljen. Han förvärvar med dessa sina egenskaper, förenade med saklig styrka och talang, erkänt osedvanlig flit och en omutlig karaktärens soliditet, stor personlig pondus. Hans ståndpunkt och uppträdande, dels inom, dels utom hans departementsområde, i en följd av viktiga spörsmål, som de närmaste åren komma upp på dagordningen, för honom alltmer i förgrunden vid de politiska avgörandena.[3] Behandlingen av skilda humanitära lagstiftningsärenden, av den norska ståthållarfrågan 1859 och följande år[4], av danska frågan 1862—64, av representationsreformen 1861—65 liksom även av en del andra spörsmål, förlänar honom politiskt anseende långt utanför och över den speciella facktjänsten,

---

[1] Minnen I, 167 f., 179. Jfr v. Möller, 1867 års första kammare, s. 60 f.

[2] De Geer, Minnen I, 192 f. »Hamilton anses som den egentlige ledaren», skriver den i allmänhet välunderrättade konservative politikern N. Tersmeden $^{16}/_{11}$ 1858 till N. F. Palmstierna (brevsamling, Riksarkivet).

[3] Den jämförelsevis ringa anhopningen av löpande ärenden inom departementet (som ovan s. 24 not 3 anmärkts) sätter justitiestatsministern i tillfälle att »med uppmärksamhet följa nästan alla regeringens ärender och deltaga i alla beredningar. Han blir därigenom ett slags enhetspunkt inom konseljen, som uppehåller kontinuiteten i dess beslut», såsom H. Hamilton i sitt synnerligen intressanta anförande 1859, Ad. II, 254, framhåller. Berörda sammanhållande inflytande sträcker sig över det administrativa området: det får även en politisk räckvidd.

[4] Rörande denna De Geer, Minnen I, 188 ff., 197 ff., anförande, Ad. II, 458 ff., IV, 179, Ur H. Hamiltons brevsamling I, 191 f., Ehrenheim, Några minnen, s. 75, Ridderstad, Regnbågen, s. 374 f., 386 f., Rydin, Betraktelser i representationsfrågan 1865, s. 165.

tilldelar honom en ledande position inom konseljen och stärker i utomordentlig grad hans prestige inom ständerna.

Den linje, som De Geer företräder, genomföres i den ena såväl som den andra av dessa frågor. Motståndet betvingas. Kolleger av skiljaktig mening övertygas eller demissionera. Statsrådssammansättningen förenhetligas och solidariseras. Konungen resignerar.

Henning Hamilton, den främste representanten för de konservativa elementen inom konseljen, avgår efter riksdagens slut hösten 1860. Orsakerna äro tydligen, frånsett vägande privata hälsoskäl, delvis att skriva på norska frågan, möjligen även att hänföra till obenägenhet för regeringens vid denna tid inledda reformpolitik eller besvikenhet rörande den politiska ställning, som han från begynnelsen beräknat sig skola intaga.[1] I varje fall är med hans demission den förste medtävlaren om ledarplatsen och det främsta hindret för inre samling på moderat reformlinje gången.

Nyrekryteringen till de efter honom och den samtidigt avgående civilministern Almqvist vakanta posterna verkställes enligt De Geers rekommendation med personer, vilkas allmänna anslutning till regeringspolitikens huvudriktning är på förhand konstaterad. Thyselius och Bredberg (den senare efterträdare till den till civilministerposten befordrade Lagerstråle), båda hämtade från administrationen, ställa villigt sina krafter till förfogande för sådana syftemål. Justitiestatsministerns ledarmyndighet blir därmed i ej ringa mån befäst. För initierade är redan nu uppenbart, vad man av vissa företeelser på senaste tid börjat

[1] De Geer berör i sin framställning, Minnen I, 193 f., 207 f., den politiska sidan: Genom mitt uppträdande på riddarhuset i ståthållarfrågan och Hamiltons tystnad i denna fråga (med hans förut framskjutna politiska ställning inom konseljen ansågs eljest framträdande från hans sida givet) »började man antaga, att ledningen inom konseljen övergått från Hamilton till mig. Och så var i själva verket förhållandet. Stämningen emot eftergifter för Norge visade sig nu i Sverige så stark, att varken kungen eller Hamilton vågade förhindra mig att uppträda på det sätt jag ville och för vilket jag på förhand redogjorde inför konseljen;» detta »ehuru de icke gillade min uppfattning». Jfr Minnen II, 169. När Hamilton efter riksdagens slut begär avsked och för kollegerna endast uppger såsom motiv sin svaga hälsa och, trots det de »bestormade honom med böner att stanna kvar», orubbligt vidhåller sin begäran, anser emellertid De Geer för sin del och hans kolleger med honom, att detta ej var fullgiltig orsak, utan att »den rätta förklaringen» legat i utgången av ståthållarfrågan, som skulle påkallat Hamiltons avgång. Almqvist avgick, enligt egen förklaring, enär han ej längre ville kvarstå, då konseljen, om Hamilton gick, »förlorade sin styrka» (De Geer, Minnen I, 207; jfr 210 f.). — Jfr N. Tersmeden i brev till N. F. Palmstierna $^{1}/_{8}$, $^{9}/_{12}$ 1860 (brevsaml. Riksarkivet); som sin uppfattning av den inre ställningen i regeringen före ombytet angiver han i brevet av $^{1}/_{8}$: »De Geer, ehuru yngst, utgör jämte Hamilton själen i styrelsen; Hamilton särskilt håller tillsamman det hela till ömsesidigt förtroende och styrka.» Sådan var i allmänhet också den rådande uppfattningen. Flera tidningar se följaktligen i Hamiltons avgång förebudet till allmän upplösning av konseljen. Man väntar, att Hamilton, som hittills stått som den främste bäraren av statsrådets politiska aktion, skulle med sin avgång angiva början till slutet. Rykten om vidare minsterförändringar spridas samtidigt.

ana och kommande år skulle klart ådagalägga, nämligen att De Geer är den, »på vilken det helas sammanhållning beror».[1]

Målmedveten planering av rekryteringspolitiken blir under följande tid ett huvudmedel för De Geer att giva konseljen förbättrad inre samling under sin ledning. Statsrådet gives år från år en mer ensartad politisk prägel. Från början brast det på denna punkt i väsentliga stycken. Den politiska överensstämmelsen var synnerligen bristfälligt tillgodosedd. Man hade negligerat vidare hänsyn på denna punkt och med särskild styrka betonat friheten från sådan bundenhet. Vid stora rekonstruktionen hade Hamilton för sin del framhållit, att han tyckte sig kunna sitta tillsamman med vem som helst för hans politiska tro. Nyansering inom konseljen vore nyttig. Blott lynnena icke vore alltför stridiga, den ömsesidiga aktningen och viljan att hålla samman god, vore allting gott. Något på förhand uppgjort positivt arbetsprogram behövdes icke.[2] De Geer accepterade då åskådningen, fast med en icke omärkbar tvekan. Ännu i början på året 1861 kunde han förklara: Verkligt »lojala exemplar» valda samtidigt ur båda de motsatta färgerna vore f. n. med den rådande ringa skillnaden mellan partierna och under frånvaron av ett parti, starkt nog att för sig bilda en ministär, enda möjliga rekryteringsmetoden.[3]

Härutinnan sker nu småningom en betydande ändring. Utnämningarna verkställas med särskilt syfte att erhålla bättre samhörighet i politisk tendens. Den fastare utarbetningen av regeringens mångsidiga och genomgripande reformprogram fordrar detta. I de stora politiska huvudärendena, framför allt i representationsfrågan, är icke djupare meningsskiljaktighet tillåten. »Man måste vara med eller gå bort.»[4] De Geer övervakar, att efterträdarna väljas med hänsyn till dessa fordringar. Hans råd, understött av övriga statsråd, får bestämmande inflytande på nytillsättningen. I samtliga de sju statsrådsom-

[1] Hamiltons försäkran vid avskedet, De Geer, Minnen I, 208.

[2] Enligt De Geers berättelse, Minnen I, 164 f. Det bör dock anmärkas, att detta Hamiltons resonemang möjligen av honom varit mindre accentuerat, än vad av De Geers relation framgår. Ty denna är nedskriven senare och på denna punkt med särskild hänsyn till den under nya riksdagssskicket uppkomna diskussionen i samma ämne mellan statsminister De Geer och oppositionsledaren Hamilton. Härom se följande framställning och De Geer, Minnen II, 57. Att Hamilton icke vid ifrågavarande tid förbisåg betydelsen och nödvändigheten av ministeriell sammanhållning är tydligt. Enligt alla vittnesbörd har han under sin statsrådstid inlagt stora förtjänster om denna.

[3] Brev till Hamilton $^{6}/_{1}$ 1861, Ur Henning Hamiltons brevsamling II, 7 f. »Otvivelaktigt känner sig ock landet bäst tryggat, om varje intresse vet sig hava en målsman inom konseljen.»

[4] »I denna fråga fick ingen meningsskiljaktighet äga rum; man måste vara med eller — — — gå bort.» Statsrådet Malmsten i brev till Hamilton, jan. 1863, vid representationsförslagets föredragande i konseljen. Ur Henning Hamiltons brevsamling II, 82 f.

byten, som under tiden från Hamiltons avgång november 1860 till 1867 företagas, »sker nyrekrytering», enligt De Geers egen utsago, av samtida nu kända vittnesmål i det väsentliga bestyrkt, »naturligtvis med skyldig hänsyn till konungs och kollegers önskningar, på hans initiativ».[1]

Visserligen betyder icke detta en radikal omläggning till partirekrytering. Starkt hänsynstagande till facklig kvalificering, noggrannt undvikande av direkt partiengagement vägleder även den De Geerska utnämningspolitiken. Bägge dessa synpunkter givas av honom en stark och principiell betoning. Presentationen av Thyselius-Bredberg 1860 är signifikativ: »Skickliga ämbetsmän, men ingendera någon politisk personlighet». Tillagda reflexioner belysa en särskilt beaktad sida i utnämningsmotiven: »Jag ansåg vid denna tid som en fördel, att icke binda händerna genom att giva konseljen någon politisk färgläggning».[2]

Men detta markerade avståndstagande från närmare partiförbindelse hindrar å andra sidan icke ett tillvaratagande i begränsat mått av politiska synpunkter. Äro de vid en eller annan utnämning mindre tydliga, så, utom i ovannämnda fall, beträffande befordringen av överste Thulstrup till konsultativ 1861 och av generalmajor Reuterskiöld till krigsminister 1862, framträda de i andra fall otvetydigt. B. von Platen, satt i spetsen för sjöministeriet 1862, äger, utom för sin fackliga meritering såsom f. d. militär, kommittéordförande och f. sjöminister, från sitt långa riksdagsmannaskap 1834—58 (med plats i besvärs- och statsutskotten) anseende som god politisk kapacitet med moderat-liberalt tänkesätt. F. F. Carlsson, professor, utnämnd till ecklesiastikminister 1863, sedan 1850 universitetsrepresentant i prästeståndet och starkt anlitad i utskottstjänstgöring (i allmänna besvärs- och ekonomiutskottet vid de tvenne första riksdagarna, i statsutskottet från 1856) samt i kommittéarbete, har likaledes väl dokumenterat sin politiska talang och sin moderat-liberala åskådning.[3] Konseljen erhåller en inre sammanhållning kring gemensamt program, en relativ homogenitet och politisk jämte facklig kvalificering, som bibehåller den orubbad genom alla ståndsriksdagens följande år och giver De Geer goda förutsättningar för fast ledning.

---

[1] De Geer, Minnen I, 194 f. Endast för Reuterskiöld, utnämnd 1862, som var »konungens primitive kandidat», gällde i detta hänseende ett undantag. Möjligen måste för ett eller annat fall detta De Geers omdöme korrigeras (beträffande Abelins utnämning jämför Ehrenheim, Några minnen, s. 86). Ett exempel på huru vid den De Geerska ordningen vid ministerutnämningar tillgår, lämnar Manderström i brev 29/5 1862, vid von Platens statsrådsbefordran (brevsamling i Upsala universitetsbibliotek).

[2] De Geer, Minnen I, 211.

[3] I den förberedande debatten 1863 rörande representationsförslaget var F. F. Carlsson dess främste försvarare i prästeståndet, Pr. III, 94 ff.

Vad detta för statsrådets konstitutionella styrka betyder, när det samtidigt i intim växelverkan åtföljes av nära kontakt med inflytelserika parlamentariska och utomparlamentariska krafter, skulle i förhållandet till konungen bliva uppenbart.

Konungen tvingas att böja sig för ministärens auktoritet. Ej blott föranlåtes han att i allmänhet »taga för sed att hämta intryck och beslut från ledamöterna av statsrådet», vilket under hans första regenttid, då sammanslutningen inom statsrådet varit bristfällig och dess inflytande på konungen ringa, icke varit fallet.[1] I avgörande politiska spörsmål, grundläggande för regeringspolitikens huvudriktning, där han bibringat sig egen övertygelse, bestämt uttalat den och strävat att omsätta den i handling, måste han gång på gång ge vika; stundom under en reträtt, som fick karaktären av direkt desavouering inför offentligheten av genom honom förut gjorda utfästelser. Detta även på de områden, de utrikespolitiska och unionella, inom vilka, jämte det militära, monarkens personliga ingripande enligt stadgad, av författningsrätten själv tilldels speciellt understödd hävd betytt mest och för vilka han själv ägde det starkaste intresset och de bestämdaste intentionerna.

Konungen kan ej längre på samma sätt som förut driva sin mening igenom mot eftergivna statsråd, villiga att nöja sig med trång begränsning huvudsakligen till den fackliga departementstjänsten och, i händelse av skiljaktig mening, en reservationsanteckning till protokollet. Självständighets- och inflytandesanspråken från deras sida äro betydligt höjda. Konungens möjligheter att med stöd av divergerande meningar inom rådkammaren spela ut den ena sidan mot den andra och därmed skaffa sin personliga politik önskvärd rådgivarbetäckning bliva i betydande mån inskränkta. Statsråden stå i de flesta viktiga frågor enigt slutna kring föredraganden och sin förste ledamot. Viss överensstämmelse är redan genom gemensam allmän åskådning för viktiga ärenden i grundläggande delar vunnen. Politisk jämte facklig behandling i statsrådsberedning eller personlig konferering i annan form inriktar sig på att i övrigt undanröja eventuellt förefintliga anledningar till meningsskiljaktighet och väl förbereda enhetligt uppträdande. Auktoritativt ordförandeskap från konseljledaren, under vars överinseende och utjämnande inverkan de preliminära förhandlingarna oftast försiggå[2], giva därtill en särskild fasthet åt sammanhållningen inför konungen.

I huvudsak låter sig konseljen, då förevarande ärende är av större

[1] Statsrådets Almqvists uttalande, anfört av De Geer, Minnen I, 169 f.

[2] Jfr förut s. 80 not 3 anförda uttalande av Hamilton 1859, Ad. II, 254, med dess vitsordande av justitiestatsministerns sammanhållande uppgift.

principiell och politisk vikt, icke rubba. Konungen kan åvägabringa mindre modifikationer eller genomdriva omprövning och uppskov till en viss tid. Men vid avgörandet måste i angivna fall statsrådets mening i allt väsentligt biträdas. Eftergift från konungen eller demission från närmast berörda statsråd göres till de enda alternativen. Föredraganden, eventuellt understödd av premierministern och bakom honom av övriga kolleger, vägrar kontrasignera och hotar med resignation i händelse av avslag på sin och konseljens hemställan. Konungen måste först vinna nya rådgivare, villiga att träda in i ansvar, innan beslut kan fattas i enlighet med hans önskan. Då ministären genom sin nära samverkan med reformblocket i allmänna opinionen och riksdagen är hållen om ryggen på ett sätt, som ytterligt försvårar remplaceringsmöjligheterna, blir den moraliska verkan av det ministeriella ultimatum utomordentlig. Konungen försättes faktiskt i ett tvångsläge av svåraste art.

Givetvis sätter sig konungen efter bästa förmåga till motvärn. Icke utan stark motvilja och häftigt motstånd fogar han sig. En dylik fördelning av makt och ansvar bryter ju direkt mot hans egen syn på rätta förhållandet mellan konung och rådgivare. Hans temperament, hans höga uppskattning av monarkens uppgifter och självbestämmanderätt måste på det kraftigaste reagera. Protester, konflikter, kringgående motrörelser och ministärbildningsförsök visa även viljan till motstånd. De närmaste åren fyllas av ständigt återkommande brytningar. Konung och statsråd stå mot varandra som två konkurrerande makter, som med ömsesidig misstro och vaksamhet kontrollera varandras åtgärder. En oavbruten inre kraftmätning fortgår.

Men påtryckningen på konungamakten visar sig vara för stark. Personlig oskicklighet, bristande självbehärskning och taktkänsla, svagt praktiskt-politiskt ögonmått och felande energi hos konungen, realpolitisk sans, fast hållning, skicklig ledning och smidig samverkan från motsidan giver utslaget till konseljens förmån. Dess anspråk accepteras de facto. Konungen böjer sig temporärt.

Behandlingen av danska frågan giver en intressant belysning av läget och den häftiga inre maktspänningen inom regeringen. En häftig motsättning visar sig där mellan konungens vilja att enligt gammal hävd och sitt eget impulsiva skaplynnes ingivelser personligen leda de utrikespolitiska förhandlingarna och statsrådets fordran på officiell meddelaktighet och medbestämmanderätt, en divergens som på det djupaste berör centrala punkter i det konstitutionella samverkansproblemet.

Meningsskiljaktigheter skymta redan under regenttiden. Utrikes-

statsministern låter som en av sina första viktiga ämbetsåtgärder till den diplomatiske representanten i Köpenhamn utsända en order, vars spets mot konungens strävan till personlig och hemlig separatpolitik är otvetydig[1]: Hemliga instruktioner, personliga handbrev utan vederbörlig kontrasignation av den konstitutionelle rådgivaren gälla icke. Andra instruktioner kännes icke utrikesministern vid, än dem han själv varit med om att utfärda. Om ett diplomatiskt sändebud tilläte sig handla efter andra order, än dem utrikesministern tillställt honom, måste antingen den förre eller den senare ofördröjligen lämna sin plats. — Det var skarpa och fasta ord! Ännu för en kort tid sedan, under Oscar I:s krafts dagar, skulle en sådan påminnelse och sådana anspråk från en ministers sida varit otänkbara eller åtminstone orealiserbara. De giva uttryck åt en skärpning i den konstitutionelle rådgivarens fordringar på genomgående medansvar, som skulle, för så vitt den läte sig genomföra, innebära avsevärd inskränkning i monarkens dittills praktiserade personliga arbetsmetoder.

Sista ordet är emellertid därmed ej sagt. Konungen är ej böjd att uppgiva sina separata utrikespolitiska planer och sin verksamhet till deras fromma på egen hand. Hans dynastiska strävanden och starkt aktivistiska alliansprojekt föra honom ut i en förhandlingspolitik med personliga utfästelser, som visa sig svåra att »inpassa i de konstitutionella gängorna».[2] Gång efter annan föranleda de meningsskiljaktigheter med rådgivarna. Till sist driver schismen till öppen konflikt.

Hösten 1862 förmäles om överhängande ministerkris.[3] Viss inre dissens mellan rådgivarna, närmast utrikesstatsministern och en del kolleger, i förening med allmänt ogillande inom konseljen av konungens personliga hemliga diplomati synes vara anledningen. Statsråden hota med avgång. Pressen tror sig kunna underrätta om vittgående konseljrekonstruktionsplaner i förberedelse.[4] Tydligen försiggår en svårartad brytning. Endast tills vidare har den kunnat biläggas.

Efter Ulriksdalskonferensen september 1863[5], då Gripenstedt och

[1] Rydfors, Sveriges historia X, 77.

[2] De Geer, Minnen I, 250.

[3] Brev från Manderström till Hamilton $^{13}/_{11}$, $^{15}/_{11}$ 1862; jfr densamme $^{22}/_{12}$, $^{25}/_{12}$ 1863 och Hamilton till Manderström $^{17}/_{11}$, $^{23}/_{11}$ 1862 (brevsamling i Upsala universitetsbibliotek). Manthey, Dagbøger I, 330.

[4] I november omnämna tidningarna olika minsterrykten: Sparre, Bildt, Björck Lagerbjelke o. s. v. skulle vara påtänkta till ersättare av sittande statsråd. Vederbörande skicka mer eller mindre kategoriskt formulerade dementier. Att vissa sonderingar på angivet håll förekommit, vill man dock fortfarande inom pressen försäkra. Se särskilt Aft. $^{19}/_{11}$, $^{21}/_{11}$. Jfr Malmstens yttrande, Ur H. Hamiltons brevsamling II, 85 och Ridderstad, Regnbågen, s. 420 f.

[5] Rörande denna och föregående förhandlingar hänvisas, förutom till De Geers belysande skildring i kap. om »Danska frågan», Minnen I, 247 ff., till Clason,

De Geer, vilka nu först blivit fullständigt informerade om den politiska ställningen, sådan den senast genom avtalen vid konungamötet i Skodsborg och därefter förda underhandlingar förelåg, förmått konungen och med honom utrikesstatsministern till uppskovsförhandlingar, d. v. s. faktisk reträtt i traktatfrågan, blir krisen åter akut. Manderström, som genom statsrådskollegernas energiska intervention delvis tvungits frångå sin och konungens föregående politik, låter sig väl förmå, trots uttryckt önskan att avgå[1], att i ämbetet med all sin förmåga arbeta för den av övriga statsråd och numer tydligen även av honom själv omfattade förhandlingslinjen. Men konungen vill ej uppgiva sin ståndpunkt. Han »önskade fortfarande», enligt vad De Geer framhåller[2], »lika livligt som förut att infria sitt givna ord och taga följderna därav. Hade han blott kunnat få några ministrar, som vågat följa honom, så hade han tvivelsutan kastat tärningen. Det var icke långt efter nyssnämnda sammanträde, som han gjorde försök att bilda en ministär, som ville uppträda aktivt.» Lagerbjelke anmodades i främsta rummet. Vid nyårstid sannolikt även Hamilton, konungens förtrogne på ministerposten i Köpenhamn, som där enligt enskilda sekreta instruktioner och korrespondens vid sidan av den officiella verkat för konungens planer.[3] Bildt och E. Sparre, förut nämnda i liknande sammanhang, synas även varit i åtanke.[4] Men sonderingen gav negativt resultat.

Ännu våren 1864 är krisen icke bilagd. Ehuru någon lösning genom ministerombyte ej kunnat erhållas, uppgiver konungen icke sin separatverksamhet, sina hemliga order och underhandlingar. Ställningen blir med statsrådets uppfattning av sitt ansvar och sin auktoritet olidlig. Dubbelsystemet med dess oupphörliga korsningar, slitningar och missförstånd går ej längre att uppehålla. Statsministrarna finna sig föranlåtna att genom ett sista resolut ingripande söka göra slag i saken.[5]

Skodsborgsmötet och Ulriksdalskonferensen, Hist. Tidskr. 1914, samt där anförd litteratur.

[1] De Geer, Minnen I, 251. Ett förslag var framkastat (av Sibbern), att, i händelse av Manderströms avgång, De Geer skulle förordnas till utrikesstatsminister ad interim. I brev till Hamilton $^{28}/_{12}$ 1863 meddelar J. M. Björnstjerna, att Manderström »flera gånger begärt sitt entledigande» men av konungen, senast helt nyligen, fått till svar: »Jag har ingen, som kan sättas i stället.» M. »finner det redan länge rent omöjligt sköta Sveriges politik, då de åtgärder, han föreslår, och som blivit gillade, stundom efteråt motarbetas eller annorlunda uttryckas — — —.» Ur H. Hamiltons brevsamling II, 130. Samtidigt skriver De Geer till Hamilton $^{23}/_{12}$ 1863: Det är nödvändigt, att regeringens ledamöter, konungen inbegripen, »äro ense om den politik, som bör följas; jag förutser därför, att den så länge hotande ministerkrisen måste inträda. Om den kommer, vet jag intet bättre råd att giva kungen än att han anmodar dig bilda en ministär.» Ur H. Hamiltons brevsamling II, 136.

[2] Minnen I, 251.

[3] Upplysningar hos De Geer, Minnen, berörda kapitel.

[4] Se bihanget.

[5] De Geer, Minnen I, 263 ff.

De anhålla i mars, att konungen »ville åtminstone ombyta statsministrarna i det svenska statsrådet». Två månader senare upprepar justitiestatsministern i en skrivelse till konungen med åtföljande promemoria, den förra till sitt huvudinnehåll i det väsentliga biträdd av kollegerna, samma anhållan utförligt motiverad och skärpt till ett ultimatum.

I promemorian, daterad $^{14}/_{5}$, undertecknad De Geer, framlägges av denne, med anledning av att »till mer än en av mina kolleger i statsrådet, ifråga om det av tidningarna nyligen omtalade förslag till en förbundstraktat, som Eders Majestät låtit tillställa konungen av Danmark, har blivit sagt, att jag 'varit med om saken'», de relevanta fakta rörande detta, vilka ovedersägligt visa justitiestatsministerns personliga alibi i fråga om tillkomst och understödjande av detta av konungen med sympati och positiva åtgärder förut gynnade förslag, som De Geer utryckligen förklarar vara »foster av omogen politisk dilettantism». De Geer anhåller, att konungen täcktes antingen genom sin påskrift å framställningen eller muntligen för kollegerna bestyrka förhållandet. Detta gjordes av konungen beredvilligt samma dag, som han mottagit justitiestatsministerns anhållan. Promemorian återskickas med egenhändig påskrift: »Gillas. Karl».

I samtidigt överlämnad skrivelse, daterad $^{16}/_{5}$, undertecknad De Geer, utbeder sig denne att i korthet inför konungen få framlägga sina »bekymmer över den politiska ställningen för dagen». »Under hela tiden, som den danska frågan varit brännande och till och med förut, medan den polska var som livligast å bane, hava icke allenast verkliga meningsskiljaktigheter i avseende å den utrikes politiken ägt rum emellan Eders Maj:t och dess konselj, vilka meningsskiljaktigheter varit allmänheten väl bekanta, utan även enskilda förhandlingar av Eders Maj:t förts med främmande makters undersåtar och måhända regenter, i en riktning, som stått i strid med det språk, som Eders Maj:ts regering officiellt fört. Dessa enskilda förhandlingar hava icke heller lyckats undandraga sig offentlighet utan tvärtom, ofta med vanställande överdrifter, blivit allmänna samtalsämnen. Följden därav har, utom landet, blivit, att främmande regeringar, vilka icke kunnat föreställa sig, att Eders Maj:t skulle så länge bibehålla en konselj, som icke delade Eders Maj:ts åsikt om själva riktningen av den politik, som borde följas, hava ansett de officiella försäkringarna härflyta ur samma källa, som de däremot stridande hemliga, men uppdagade, förhandlingarna, och vid jämförelse dem emellan dragit den slutsatsen, att det officiella språket icke vore att lita på utan dikterades av falskhet. Inom landet åter har man väl varit sanningen närmare på spåren men dock med föga tillfredsställande resultat. På samma

gång som man finner klandervärt, att konstitutionella rådgivare bibehålla sina platser, sedan den ena gången efter den andra icke blott de själva erfarit, att konungen i hemlighet för dem behandlar landets viktigaste frågor, utan ett sådant förhållande till och med blivit allmänt kunnigt, så försvagas å andra sidan konungamaktens anseende genom det ofta upprepade skådespelet, att konungens uttalade vilja och löften icke göra sig gällande i regeringens handlingar. Det var för att härutinnan återställa ett bättre förhållande, som greve Manderström och jag i sistlidne mars månad anhöllo, att Eders Maj:t ville ombyta åtminstone statsministrarne i det svenska statsrådet, och jag anser mig skyldig fästa Eders Maj:ts uppmärksamhet på den ännu lika giltiga anledningen till ett sådant ombyte. Det är sant, att Eders Maj:t icke kan avskeda sina rådgivare utan att hava andra, som träda i deras ställe, och saken har därpå hittills strandat. Men om det verkligen skulle förhålla sig så, att Eders Maj:t icke kan finna tio personer, för vilka Eders Maj:t i övrigt äger förtroende, som vilja åtaga sig ansvaret för den politik, Eders Maj:t vill följa, är icke detta ett avgörande bevis, att denna politiks genomförande är omöjligt? Och bör icke en omöjlig politik uppriktigt, av själ och hjärta, övergivas? — — — I sakernas närvarande ställning är nödvändigt, att Eders Maj:t antingen gör en ministärförändring eller ock låter den skandinaviska frågan för närvarande falla och ej blott underlåter att för densamma utveckla något slags verksamhet utan ock söker bibringa själva skandinaverna ex professo den vissheten, att Eders Maj:t icke anser tiden läglig för upptagande av deras planer. Vad jag här uttalat, gäller visserligen endast för min enskilda mening, men jag har anledning tro, att den i det väsentliga delas av mina kolleger, och Eders Maj:t har givit mig alltför många prov på att Eders Maj:t icke onådigt upptager ärligt menade framställningar, för att jag skulle tvekat att yttra mig med den fullständiga öppenhet, som en rådgivare är skyldig sin konung.»

Med skärpa och öppenhet var därmed motsättningen mellan konungen och hans konselj framhävd. Utan alla omskrivningar utsades, hurusom djupa meningsskiljaktigheter mellan konungen och statsråden förefunnos och huru dessa från konungens sida föranlett personliga förhandlingar och manipulationer i strid mot officiella ämbetsorder och försäkringar. Med särskild styrka underströkos de konstitutionella oegentligheterna i en dylik riksstyrelsens inre splittring genom personlig separatpolitik av den art, som här från konungen bedrivits. Konungamaktens auktoritet inför landet angripes, när konungens uttalade vilja och utfästelser »icke göra sig gällande i regeringens

handlingar». Rådgivarnas ställning göres för dem olidlig, då de finna, huru de viktigaste spörsmål i hemlighet för dem behandlas och deras råd och regeringens fattade beslut skjutas å sido. Deras officiella ställning och auktoritet undermineras på ett sätt som icke kan tolereras, i synnerhet som dessa förhållanden blivit offentligen kända och allmänt diskuterade, inom landet såväl som hos främmande makter. Skola ministrarna förmås att bliva på sina poster, måste konungen uppgiva den politik, han personligen vill följa, och därvid ej blott underlåta att därför verka, utan även direkt uttala sin personliga desavouering av hittills av honom gynnade och understödda planer. Konungen skall öva sträng återhållsamhet i fråga om yttringar av personligt ståndpunkttagande. Allmänt samförstånd med rådgivarna skall för hans politiska uppträdande utåt vara normal förutsättning. Bestämd solidaritet med rådgivarna, så länge de behållas i sina ämbeten, full konformitet mellan personlig verksamhet och officiell, av statsrådet understödd, politik göres i detta fall till bestämt villkor och kabinettsfråga.

Resultatet blev konungens kapitulation. Det var för honom omöjligt att uppdriva en nyuppsättning på tio ministerkapaciteter eller ersättning åtminstone för de avgående statsministrarna. Den konstitutionella betäckningen stod ej att vinna. Remplaceringsutsikterna voro fortfarande alltför begränsade. En ny konselj, försedd med än så dugande administrativa krafter, ansågs icke politiskt kunna hävda sin ställning. Den sittande ministären med dess premier i spetsen hade blivit representationsreformens bärare. Som sådan åtnjöt den odelat förtroende hos allmänna opinionen, de två lägre ståndén och stora delar av adeln. Dess avgång skulle följaktligen omedelbart i en, enligt allmän uppfattning, synnerligen kritisk tid sätta en stor del av representationen i oförsonlig opposition mot konungamakten och dess nya statsråd. Riskerna befunnos av konungen och de män, som eventuellt skulle bistått honom, alltför stora. Konungen måste öppet konstatera: »Det vilande representationsförslaget vore ett hinder för en ministärförändring.»[1] »Förelagd valet mellan ny rådgivare eller ett fullständigt uppgivande av varje vare sig öppen eller hemlig agitation för sin älsklingstanke, såg sig den olycklige konungen av hänsynen till landets inre politiska förhållanden nödsakad att bibehålla en ministär, som i utrikespolitiken korsade hans livs käraste dröm.»[2]

Uttryckligen var därmed även fastslaget, att ledningen inom regeringsmakten överflyttats i statsrådets hand. Dess protester hade av

[1] De Geer, Minnen I, 270.
[2] Rydfors, Sveriges historia X, 37.

vederbörande måst tagas ad notam. Dess fordringar på ansvar i vidaste mening, framställda och motiverade i en avfattning, som angav deras allmänt konstitutionella räckvidd, voro in casu officiellt sanktionerade. Konungen hade med egen hand måst underskriva abdikationsakten för det personliga regemente, vilket han mot statsrådets vilja sökt hävda. Ett streck var struket över de »allenastyrandets» former, som allt dittills av företrädarna i konungaämbetet trots gensagor utifrån praktiserats.

Samtidigt var även den ministeriella solidaritet och den ledarmyndighet från en konseljens främste man, som närmast föregående tid sett uppväxa, bliven ytterligare stadgad. Det samlade statsrådets rätt till meddelaktighet i regeringspolitikens skötsel även i viktigare utrikespolitiska frågor var genom fast sammanhållning i vidare omfattning än förut praktiskt styrkt. Och De Geer hade gjort sina premierministerfunktioner gällande även på det speciellt kringgärdade område, som enligt grundlagsrätt och hävd var en sådan ledning mest undandragen. Med andra ord, ministären var som sådan, till ställning och verkande kraft, av ömse parter erkänd. I närvarande situation stod ministären De Geer med obestridd ledarmyndighet.

Det var ej fördolt, var den egentliga kraftkällan till detta statsrådets självständiggörande var förlagd. Representationsfrågan var bliven ministärens bärande fråga. Liksom i konseljens relationer utåt till representationen så verkar den i dess förhållande inom regeringsmakten såsom den främsta hävstången för dess maktutvidgning. Från sitt uppförande på förgrundsplats på föredragningslistan 1861 till den definitiva lösningen 1866, genom större delen av konseljens verksamhetstid under ståndsriksdagen, utövar den ett oavbrutet stärkande inflytande. Den är det styrkebälte, under vars stimulerande inverkan statsrådet vunnit sin inre politiska organisation som ministär.

Representationsreformen uppbär i främsta rummet justitiestatsminister De Geers framskjutna ställning. Hans handledning av reformen, som ju enligt departementsordningen föll inom hans fackområde, giver honom det fasta ledargreppet. Den tillförsäkrar honom inom konseljen en dirigerande ställning, gör honom inför allmänna opinionen och ständerna till den oumbärlige, inför konungen till den oundviklige.

De Geers stora förtjänst om reformen är odisputabel. Även om en annan av hans kolleger, chefen för finansministeriet Gripenstedt, genom sin optimistiska energi, sin äldre insikt från 1840 och särskilt 1848 års arbete, sin fasthet och utomordentliga debattörförmåga

gjort en stark insats för densamma[1], tillfaller dock De Geer såsom »förslagets utmärkte upphovsman och förnämste försvarare», enligt Gripenstedts tvivelsutan rätta omdöme, huvudförtjänsten.[2] Han har tre år efter inträdet i rådkammaren fört fram spörsmålet i konseljen, i en serie av utkast, promemorior och förslag själv utarbetat huvudlinjerna för reformförslaget och efter ingående konferenser och arbeten i statsrådsberedningen icke utan motstånd[3] vunnit alla kolleger för detsamma. Genom honom har det gjorts till huvudfordran i ministärens handlingsprogram och genomdrivits såsom den besvärjelsepunkt, till vilken alla skulle ansluta sig i full enhet och osviklig sammanhållning.

Konungens ovilja har genom justitiestatsministern betvingats.[4] Från början bestämd motståndare till de samfällda valen — kronprinsen hade ju 1857 såsom en första punkt i sitt framtidsprogram framhävt detta — drives konungen så småningom från position till position. Han försöker personligen och genom inspirerade förmedlare förmå sin statsminister att uppgiva reformplanen. De Geer vägrar. Redan juli 1861, i sin första skriftliga inlaga till konungen[5], gör han en reform i överensstämmelse med vissa uppgivna allmänna riktlinjer till kabinettsfråga. »En regering får icke vara utan mening i landets viktigaste

[1] Den exakta andel i reformen, som tillkommer honom, är omöjligt att med f. n. tillgängliga upplysningar bestämt fastställa. Att den är större än kollegernas, med undantag av justitiestatsministerns, är tydligt (jfr ovan s. 73 f.). Att den däremot icke kan fullt mäta sig med den insats, som presterats från denne senare, synes å andra sidan uppenbart, ehuru några senare bedömare varit benägna att, antagligen mer än tillbörligt, tillskriva Gripenstedt en övervägande förtjänst för ministärens fasta hållning i slutstadiet av reformens parlamentariska behandling. Dalman, Anteckningar från våra ståndsriksdagar, h. 8, s. 48. Jfr De Geer, Minnen I, 236, II, 39 f. I varje fall är i här berörda sammanhang viktigast att fastställa att inför konung och offentlighet De Geer framträdde såsom reformens man framför andra. Honom tillföll främst bland konseljens män prestigen.

[2] Gripenstedt, Tal, anföranden och uppsatser II, 7. De Geers skildring i Minnen giva upplysningar, på flera punkter dock rätt bristfälliga, om den närmare gången vid tillkomsten av reformförslaget. Dessa kapitel äro, som synes av anteckningar i De Geerska samlingen i Riksarkivet, ej definitivt nedskrivna förrän 1881—83. Angående De Geers personliga andel i reformen hänvisas särskilt till Minnen I, 224 f., 226 f., 232, 234 f., 237, II, 39 f. Jfr Ehrenheims omdöme, Minnestal över L. De Geer, s. 47.

[3] Antydningar härom givas De Geer, Minnen I, 234, 236, Platen i representationsdebatten 1865, Ad. I, 410 f. och Malmsten i brev till Hamilton, Ur Henning Hamiltons brevsamling II, 43, 83 f.

[4] Rörande konungens ståndpunkt i reformfrågan, vars utveckling i sina enskildheter, beträffande avvägningen mellan skilda inverkande motiv liksom i fråga om tidpunkten för övergång till huvudsaklig anslutning till ministärens sak, icke är annat än synnerligen bristfälligt klarlagd, erhållas upplysningar, förutom i De Geers, på dessa punkter mer än vanligt förbehållsamma, framställning, hos Manthey, Dagbøger I, 190, 432, 468, Ur Hamiltons brevsamling II, 85, Ehrenheim, Några minnen, s. 78 f., Ridderstad, Regnbågen, s. 463 f., Bååth-Holmberg, Carl XV, s. 219 f., 226 ff.

[5] Minnen I, 222 ff. $^{6}/_{1}$ 1861 skriver De Geer till H. Hamilton: »Sannolikt stryker jag väl på den norska eller representationsfrågan.» Ur H. Hamiltons brevsamling II, 8.

fråga, och om den vill påräkna någon aktning, vare sig av lika eller olika tänkande, måste den öppet uttala denna sin mening.» Den bör i närvarande läge icke förhålla sig overksam.[1] I fråga om detaljerna uttalar han icke nu någon bestämd mening och förklarar sig rörande dessa vara benägen att efter omprövning i viss mån foga sig efter andras åsikter. »Men i det väsentliga är min mening så fast, att jag såsom justitiestatsminister finner mig pliktig att såsom mitt förnämsta mål arbeta för reformen och söka förbereda de åtgärder, som kunna på regeringen ankomma; i följd varav jag ock måste lämna ämbetet, om regeringen icke vill lägga sin moraliska vikt i vågskålen till förmån för reformen och är beredd att handla, så snart sådant med utsikt till framgång kan ske.» De Geer ställer samtidigt muntligen sin plats till förfogande. »För att icke vålla konungen något obehag» skulle han, om konungen icke delade den i promemorian utvecklade åsikten och ej ville tillåta, att reformarbetet av regeringen företogs, »alldeles icke omnämna anledningen» till sin demission. Tills vidare fick saken emellertid anstå under en konungens utrikesresa.

Senare på året vid konungens återkomst, då denne på vissa betingelser, anknutna till den skandinaviska frågan, förklarar sig beredd att i en obestämd framtid bifalla ett liberalt representationsförslag, upprepar De Geer sin förut angivna åsikt. Han kunde icke avstå från att i överensstämmelse därmed handla, så framt konungen icke entledigade honom från ämbetet. Några månader därefter, januari 1862, låter han också denna sin mening antydningsvis bliva offentligen bekant. I svaret till den deputation från reformkommittén, som till honom överlämnat reformadresserna, försäkrar han sin bestämda vilja att på den plats han innehar icke »försumma något lagligt och hederligt medel», varmed han kunde befrämja genomförandet av »ett tidsenligare representationssätt». »Endast i omöjligheten att förmå någonting uträtta har jag hittills funnit ett giltigt skäl för regeringens overksamhet i detta avseende»; tecken tydde nu på bättre utsikter.[2] Trycket mot konungen är därmed icke obetydligt ökat.[3] En första ansats till kooperation med opinionen har

[1] Man har — skriver De Geer vid ett senare tillfälle, PoIT. $^{10}/_{11}$ 1865 — menat, att regeringen, om den rätt fattat sin ställning, »skulle förblivit passiv och behållit sista ordet i sin hand». Detta hade emellertid ej varit en »sann klokhetsregel». »Historien sätter icke de regeringar högt, som avsagt sig allt initiativ, och minst dem, som gjort det under tider, då partierna inom landet visat sig icke själva kunna utjämna sina strider.» Speciella, konstitutionella skäl funnos för regeringen att i representationsfrågan taga ledningen. »Regeringen bör mer opartiskt än de stridande elementerna kunna bedöma de nödiga jämviktsförhållandena», särskilt ur konungamaktens synpunkt.

[2] Minnen I, 226.

[3] Ehuru, såsom De Geer betecknande nog, Minnen I, 227, särskilt annoterar, »konungen själv icke visade mig i anledning därav något missnöje». Anmärkningen an-

inletts. Följderna visa sig snart. Den allmänna meningen uttalar allt starkare sitt förtroende för ministären De Geer. Stödet ökas. De Geer kan uppträda med den särskilda fasthet, som det moraliska biståndet utifrån giver.

Konungen försöker åtminstone åvägabringa betydande ändringar i de grunder till förslag, som av justitiestatsministern efter konferenser i statsrådsberedningen på hösten delgivas honom. Endast smärre modifikationer accepteras. Konungens övriga, viktiga anmärkningar, av honom själv givna den kraftigaste motivering, tillbakavisas. De Geer utredigerar färdigt förslag, förmår statsrådet att enhälligt ställa sig bakom detsamma och bringar det sålunda upp i konselj. Konungen måste, ehuru »större delen av de av honom önskade ändringar» icke av statsrådet biträtts, till sist medgiva förslagets framläggande för riksdagen och lämna sin underskrift. Motivet härtill tolkas av justitiestatsministern sålunda[1]: »Troligen ansåg konungen nu förslagets framläggande icke medföra så stort obehag, som ett avskedande skulle föranleda, då detta numera svårligen kunnat ske, utan att anledningen därtill blivit känd.»

Detta understöd utifrån av ministärens, speciellt De Geers, ställning och reformfordringar stärkes i utomordentlig grad i slutstadiet av frågans behandling. Den organiserade reformrörelsen och pressagitationen inriktar sig systematiskt på att ställa opinionstrycket från en deciderad allmän folkrörelse till ministärens förfogande. Statsrådet framställes inför allt landet såsom den stora reformministären, det pålitliga värnet mot reaktionens anslag och den främsta bäraren av liberalismens och folkets intressen. De Geer göres till personifikationen av det nya systemet. Han är den förste personlige garanten för det »sannt konstitutionella styrelsesätt», grundat på folkförtroende för reformer, som ministären inlett. Hans bibehållande i ämbetet måste för alla reformvänner anses vara ett realintresse av största vikt.

Adresserna till justitiestatsministern angiva uttryckligen sin avsikt vara att giva honom »ytterligare stöd för sina bemödanden».[2] I sitt anförande till excellensen »såsom på en gång konungens främste rådgivare och representant i rikets första stånd» hänvisar »stora deputationens» ordförande till opinionsrörelsens omfattning och styrka såsom det fasta tecknet på svenska folkets moraliska bistånd; må statsministern inför konung och ständer tolka dess tänkesätt. Deputationen

tyder, att De Geer gjort detta viktiga politiska uttalande utan föregående samråd med eller underrättelse till konungen. I och för sig ett märkligt tecken.

[1] Minnen I, 236.

[2] »Minnesblad för svenska folkets deputationer i representationsfrågan år 1865.»

från Kalmar uttalar sin vissa förtröstan inför excellensen »i egenskap av statsminister», att han, »fullt säker om nationens bifall till sina bemödanden, vad den stora frågans öde nu än må bliva, icke övergiver sin plats vid konungens rådsbord» utan fortfarande därifrån arbetar för reformen. Andra adresser angiva i varierande vändningar liknande förtröstan och försäkran om odelat förtroende. Och representationens reformvänliga ståndsmajoriteter deklarera på överensstämmande sätt i ord och handling sitt stora förtroende till konseljen i gemen och dess främste man i synnerhet.

Ministären och dess premier erhåller därmed ett faktiskt kraftillskott till sitt redan innehavda inflytande av betydande verkan. Konungen förmår icke rubba dess fasta grepp om regeringspolitiken. Liksom han i den danska frågan, på grund av ministärens starka ryggstöd i reformsaken, icke kunde betvinga dess vilja eller remplacera den i ämbetet, så kan han det än mindre i förevarande fall. Förhoppningarna från reformens motståndare, som in i det sista, med mer eller mindre rätt vid denna tid, spekulera i ett ingripande från den personliga konungamakten med åtföljande omslag i regeringspolitiken, bliva ej uppfyllda. Det visar sig, att »vice värden» ej »gjort upp räkningen utan värden».[1] Premiern låter sig av konungen lika litet som av sina motståndare i ständerna förmås till modifikationer.[2] Konungen får nedlägga sina yrkanden på denna punkt. Statsråden avgiva i slutdebatten sina orubbliga solidaritetsförklaringar med förslaget. Och regeringen står såsom sådan bakom dem. Konungen har bundits vid deras linje.

Reformen genomfördes således såsom främst ett ministärens, icke konungens verk. Officiella kungörelser förändrade härutinnan intet. De Geers grannlaga hänvisning till konungen, vilken »ensam tacksamheten tillkommer för vad förslagets framläggande innebär ädelt och högsint»[3], innebar ej mer än det officiella, och f. ö. av vissa taktiska skäl valda uttrycket för den konstitutionelle ministerns obligata reverens för sin konungslige herre. Tillsatsen av konstitutionell fiktion i ansvarsfördelningen var i detta fall alltför framträdande, för att fram-

---

[1] Treffenbergs häntydan, Ad. I, 348 f.: »Ännu älskar svenska folket att tro, att det är han, konungen, som dikterar sina beslut för eder, ministern, och icke tvärtom.» — Samtidigt skulle, efter vad påståtts, en deputation adelsmän varit uppe hos konungen och »besvurit honom att ingripa med ett förklarande, att han icke nu fordrade bifall till sitt förslag». De Geer, Minnen II, 18.

[2] Konungen har, ungefär samtidigt med vissa konservativa hänvändelser, ovan s. 73 berörda, anmodat De Geer att i händelse av avslag i riksdagen kvarstå och biträda modifierat reformförslag. Om han ville gå in därpå, skulle de för framtiden bliva »som Castor och Pollux»! De Geer, Minnen II, 4 f.

[3] Se bihanget.

ställningen skulle väcka tilltro. Ministären och förnämligast De Geer själv tillkom i första hand det reala ansvaret.

Den allmänna meningen tvekade icke i detta omdöme. Motståndare som försvarare voro därom lika eniga. Mot ministären och dess främste riktade sig odelat de bittra angreppen med en betoning, som tydligt visade, att på deras skuldror det exklusiva ansvaret förlades.[1] Till dem hänförde sig i främsta rummet tacksamheten hos reformens anhängare, från enskilda förtroendedeklaranter i ständerna och deputationer ur bondeståndet[2] såväl som från »glädjeförsamlingar» i landsorten och folkdeputationer i huvudstaden. Ofta skulle under följande år påminnelsen om detta särskilda »ansvar om det nya statsskicket» till ministären och dess främste återkomma; ej blott från »revanchelustens» representanter, som ännu länge behöllo det bittra minnet levande, eller från obligerade »ministerielle», som ville erinra om tacksamhetens förpliktelser; även från tronen. Ett monarkens officiösa uttalande skulle en gång offentligen i uppseendeväckande sammanhang proklamera samma sats.[3] Faktiskt är den av alla erkänd. Så har representationsfrågan i alldeles särskild grad i ohöljd offentlighet visat den nyvunna styrkan i konseljens position. Inför den allmänna uppfattningen står

[1] Hamilton-Treffenbergs liknelser om »vice-värden», Ad. I, 303, 348, voro ett expressivt uttryck för dessa tankegångar. En maktusurpation antyddes från vissa håll öppet. Gripenstedts, något ovarsamt formulerade, uttalanden å »regeringens» vägnar gåvo särskild anledning att beröra det delikata ämnet. Mer synas de »smaka av den på folkopinionen trotsande medregenten än de synas mig passa för den konstitutionelle rådgivaren», anmärkte f. statsrådet numer ledaren för det konservativa motståndspartiet C. G. Mörner, Ad. I, 331. Replikerna från De Geer och Gripenstedt, Ad. I, 368 f., 408. Liknande anklagelser, direkt eller indirekt uttalade, överflödade i den konservativa broschyrlitteraturen. Endast må, i anknytning till anförda intermezzo med anledning av ett statsråds terminologiska lapsus, särskilt observeras det angrepp, som av liknande anledning gjordes av en bland ministärens främste vedersakare, Ringborg, i en av dennes pamfletter. Post- och inrikes tidningar hade i en med officiösa upplysningar försedd ledarartikel vid riksdagens öppnande $^{16}/_{10}$ 1865 talat om »ett av Kungl. Maj:t och dess regering framlagt förslag till nationalrepresentationens ombildning; »också erfar man, att Kungl. Maj:t och dess regering lärer föreslå» ett-årig statsreglering. »Rådgivarna låta i Sveriges officiella tidning antyda, att de äro att betrakta icke såsom rådgivare, utan såsom med-regenter», anmärker R.!

[2] Ett pregnant uttryck åt detta inom de lägre ståndens rådande stämningsläge giver C. A. Larssons i Maspelösa förslag $^{25}/_{11}$, att bondeståndet skulle — såsom protest mot de angrepp av olika slag, som blivit riktade mot »den man, som kontrasignerat det kungliga förslaget och som i ord och handling visat, det han ärnat bekämpa dess motståndare med alla de vapen, som stå honom till buds» — i stor deputation till justitiestatsministern betyga honom personligen »sin djupa och innerliga tacksamhet för all den medverkan vid reformförslagets framläggande och genomförande, varpå hans excellens visat så ögonskenliga prov», samt den därpå till De Geer »såsom konungens främste rådgivare» överlämnade förtroendeadressen (»måtte eders excellens i konungens råd fortfarande egna sina krafter åt det allmännas tjänst» — — —). Bd I, 226 f., 232, 235 ff.

[3] Posttidningens officiösa, av konung Oscar II egenhändigt skrivna, kungörelse $^{24}/_{3}$ 1874 under ministerkrisen. Framhållandet av denna särställning såsom »representationsreformens fader» utgjorde för Karl XV och Oscar II ett ofta anlitat pressningsmedel för tvångsvärvning av De Geer till ministertaburetten.

faktiskt statsrådet på ett sätt som aldrig förr såsom regeringspolitikens egentlige bärare. Det var en lapsus, som syntes signifikativ, när Gripenstedt terminologiskt identifierade ministär och »regering»!

De Geer har vid senare tidpunkt sammanfattat sin erfarenhet från den inre statsrådstjänsten under ståndstiden och konfliktåren 1860—66[1]: »Allt, som skedde under Karl XV:s regering av någon betydenhet, skedde mot hans vilja, t. ex. i den utländska politiken, i representationsfrågan, i strafflagsreformen, i befordringsväsendet o. s. v.» — Åskådligare kan knappast den skedda omflyttningen i inflytande och faktiska befogenheter angivas. Den genomgripande förvandling, som inom loppet av ett fåtal år försiggått inom regeringsmakten, framstår i slagbelysning.

Osökt erinrades i sammanhanget om den välkända Thiers'ska satsen: »Le roi règne, mais il ne gouverne pas.»[2] Även om den skedda reduktionen i konungens maktbefogenhetsutövning icke fullt nått den omfattning eller stabiliserats i de former, som den franska parlamentariska programsatsen i sin tillspetsade formulering borde fordra, syntes avståndet likväl icke alltför stort, för att ej jämförelsen skulle kunna göras. För en samtida iakttagare, som själv erfarit »allenastyrandets» yttringar ännu för blott ett halvt tiotal år sedan och erinrade sig de ogynnsamma tecken, under vilka den nye regentens första regeringsår ingått, låg sammanställningen snubblande nära till hands. Kontrasteringen med vad som nyligen varit förde den närvarande situationen lätt in under parlamentarisk synvinkel.

Hur hade ej föregående regenter i princip och praktik fullt uppehållit en personlig maktutövning, i vid utsträckning satt sin personliga prägel på regeringspolitiken, själva uppdragit riktlinjerna för regeringsverksamheten, tagit initiativ, utdelat direktiv, ändrat och omlagt, övervakat och sanktionerat arbetet, ofta in i detalj, personligen handlett eller översett riksdagspolitiken samt oförmedlat framträtt i viktiga separatförhandlingar utåt. Noga hade de därvid eftersett, att statsrådet ej tillvällat sig befogenheter utöver de rådgivande i egentlig mening, med egen

---

[1] I brev till statsminister Sibbern vid Karl XV:s död, Minnen II, 137. Karl XV:s påstådda storhet som regent »var i själva verket, liksom hans frejdade vän, Fredrik VII:s, blott svaghet»; när han i nämnda frågor gav efter, skedde det »icke av god vilja, utan av brist på kraft att strida för eller att själv fasthålla en grundsats» Jfr Minnen II, 108: »Under mina bemödanden att stadga en konstitutionell styrelse var jag måhända alltför litet undfallande för den personliga viljan hos en konung med 1809 års regeringsform.»

[2] Dalmans karaktärisering av regeringspraxis under De Geerska ministären i en retrospektiv översikt i Aftonbladet $^{4}/_{4}$ 1870. Beteckningen återfinnes f. ö. ej sällan i samtida liberal press vid karaktäristik av regeringssystemet och blir därvid ofta citerad såsom »den konstitutionella monarkiens grundsats».

hand dirigerat rekryteringen och gjort sitt förtroende och sina syftemål till ytterst bestämmande befordringsgrund samt omsiktsfullt beaktat, att den politiska samhörigheten bland rådgivarna ej bleve alltför enhetlig och att någon ledarmyndighet icke uppstod inom deras krets. Sålunda hade de faktiskt och med en öppenhet, som i den allmänna uppfattningen ej lämnade tvekan övrig, innehaft den aktiva arbetsledningen och det politiska huvudansvaret.

Ett tvärt omslag från vad ännu 1858 ansetts vara gällande regeringsmaximer har nu inträtt. Regeringspolitiken dirigeras, enligt vad allmänt bekant är, i sina viktigaste partier oberoende av eller trots konungens personliga vilja. Konungen nödsakas i vitala spörsmål gång efter annan vika från sin mening, ja, i särskilda fall öppet desavouera angiven och känd ståndpunkt. Han föranlåtes att behålla ett statsråd, som otvivelaktigt icke längre är »efter hans sinne», icke sitter på hans förtroende, men under hans djupa, ofta ådagalagda misstroende. Detta statsråd stöder direkt sin ställning på allmänna opinionens och representationens förtroende och bildar inom sig en samverkande enhet under planmässig ledning från en förste minister. Under dennes ordförandeskap tvingar det med resignationshot såsom effektivt radikalmedel, solidariskt från alla eller partiellt från närmast berörda, monarken till gehör och reträtt, omsätter sålunda genomgående sitt ministeriella arbetsprogram såsom regeringsprogram, vilket det sedan under fast uppträdande utåt med allmänna opinionens och de samverkande moderata ståndsgruppernas stöd definitivt genomför. Konungen från alla sidor bunden och starkt begränsad — ministären med dess premier självständigt dirigerande. Konturteckningen till en parlamentarisk regim synes tydligt framträda! Liberala röster hylla med en betoning, som omisskänneligt angiver parlamentariska tankegångar, »landets första verkligt konstitutionella» eller »sant konstitutionella» regering.[1]

Icke utan allt fog. En genomgripande omvändelse från äldre styrelseregim har otvivelaktigt föregått. Ojäviga fakta, uppenbara för samtiden, styrkta och kompletterade av senare bekantgöranden från tidens inre historia, vittna därom. Gamla oppositionella programkrav

[1] Liktydigheten mellan »konstitutionell» eller, såsom det även heter, »egentligt konstitutionell» regering och »parlamentarisk» regering ägde i den liberala terminologien hävd. Den förra benämningen för liberalismens författningspolitiska programkrav är den äldre och tidigare mer brukade. Den andra vinner senare mer allmänt burskap. Båda nyttjas alltjämt sida vid sida såsom lösensord för den parlamentariska tanken på ett sätt, som icke bidrager att klara de i och för sig tämligen svävande politiska begreppen.

äro i viktiga delar uppfyllda. »Allenastyrande»-systemet såsom inbegreppet av detta vidsträckta konungens personliga handhavande av den reella ledningen, vilket förut alltid givit regeringen dess stämpel, har underkastats en synnerligen betydelsefull reduktion. Dess yttringar utåt äro starkt begränsade. Kravet på regeringsmaktens enhetlighet har föranlett väsentliga inskränkningar i rörelsefriheten. Den personliga riksdagsledningen är försvunnen, den separata förhandlingspolitiken återhållen. Statsrådet har genomfört en betydande emancipation. Det har frigjort sig från sin förra begränsning och genom oavbruten, allsidig förstärkning i sin politiska ställning till sig överflyttat den tyngdpunkt i regeringsarbetet, som förut odisputabelt vilat i konungens hand. Det har fördjupat ämbetsfunktionerna till en ansvarsställning, ej blott individuellt utskiftad och till givna rådslag i huvudsak begränsad, men för viktiga politiska spörsmål kollektivt samlad och till odelat ansvar även för regeringens förande utsträckt. Med andra ord, för första gången i sin tillvaro vunnit stadga och verkande kraft som ministär. I så måtto är den förra oppositionens reformprogram upptaget. I dess moderata uttolkning kunde det i viktiga punkter anses i närvarande stund realiserat.

Men proportionerna i vad som skett få å andra sidan icke överdrivas. Det moderata programmet i dess av den De Geerska ministärpraxis givna tillämpning står i viktiga avseenden på bestämt avstånd från de radikala liberala reformkraven. Fortfarande bevarar det en teoretisk underbyggnad, som ytterst stöder på dualistisk grund. Maktdelningstanken fortlever ännu. Betydande koncessioner till gynnande av samverkanskravet, vissa inslag från parlamentariska tankegångar, särdeles i betraktelsesättet rörande förhållandet mellan konung och ministär, där erfarenheterna från de ständiga brytningarna med en politiskt mindre kvalificerad monark fresta till underbetoning av monarkens uppgifter, få icke dupera. De äro sprungna ur ett visst givet läge, inspirerade av speciella personliga förhållanden och för övrigt härledda ur den allmänt medlande läggning, som tillhör riktningen. Den dualistiska grundvalen rubba de icke. Något accepterande av enhetlig parlamentarisk regim är icke vid denna tid av vederbörande parter ifrågasatt.[1]

Regeringens självständighet hävdas faktiskt med en betoning,

[1] För närmare framställning av den moderata, speciellt den De Geerska, konstitutionella åskådningen vid tiden för representationsreformen hänvisas till följande kapitel. I förevarande sammanhang åsyftas närmast en karaktäristik av De Geers konstitutionella praktik.

som utesluter sådan övergång. Statsrådsrekryteringen lägges planmässigt av den ledande ministern på ett sätt, som skall förhindra fastare partiförpliktelser. Faktiskt hållas de direkta personförbindelserna åt partihåll lösare än förut ofta varit fallet. Det bevarade starka ämbetsmannainslaget, till större delen obemängt av tillsats med direkt politisk kvalificering, visar detta till fullo. Sålunda sitta vid de senaste reformriksdagarna endast fyra à fem politici i egentlig mening i ministären. Främst De Geer, dess förste »politiske minister». Vid hans sida Gripenstedt, med ett politiskt inflytande, som gör honom till premierns självständige sekond i det politiska arbetet.[1] Jämte dem Platen och Manderström samt från prästeståndet Carlsson. Ingen av dem, allra minst ministärens premier, står i närmare skyldskap med speciell partigruppering. Samtliga äro partipolitiska outsiders, »fria och utom partierna».

I överensstämmelse därmed är ministärens riksdagspolitik orienterad. Regeringen uppbygger icke sin politik exklusivt på viss gruppering; den samarbetar icke i organisatoriskt fasta former, direkt och kontinuerligt, med ett partiblock. Den vinner, genom självständigt, aktivt program och målmedvetet deltagande i riksdagsförhandlingarna, i vissa fall även i anmärkningsvärd utsträckning vid utomparlamentarisk diskussion och propaganda[2], allmän anslutning från vissa stånd och meningsriktningar inom riksdagen samt i särskilt deciderad form utanför densamma i allmänna opinionen. Dess spontana samverkan med nämnda politiska faktorer erhåller en styrka och varaktighet, som överträffar, vad förut i denna riktning iakttagits. Konseljen blir i särskild mening, på ett sätt som saknar äldre motsvarighet, en liberalismens »reformministär», en »allmänna opinionens ministär», »den nationella ministären», om man så vill. Men engagementet är avgjort icke parlamentariskt. Därtill är, vilket i första rummet kan anmärkas, det utomparlamentariska momentet i systemet alltför framträdande. I själva verket utgör detta ett specifikt karaktärsdrag i ministärens allmänna teori och praxis[3] — tillika ett signifikativt utslag av stånds-

[1] Se bihanget.

[2] Se bihanget.

[3] Allmänna opinionens betydelse i den liberala teorien är förut, särskilt i samband med 1848 års händelser, betonad. De senaste årtiondena före representationsreformen hava synnerligen väl bevarat denna dess plats. Representativa moderat-liberala framställningar, från C. F. Wærn, Bör det vilande representationsförslaget antagas eller ej, I—II, 1850, med dess brett lagda utredning om »det konstitutionella systemet i allmänhet», till Rydin, Betraktelser i representationsfrågan I—II, 1865, styrka det till fullo. En analys av motivläget vid representationsreformen skall senare närmare belysa förhållandet. Allmänmeningens inflytande i De Geerska ministärens åskådning blir därvid samtidigt vederbörligen beaktat. Såsom prov på nämnda förhållande må i närva-

organisationens inre förfall och oförmåga i denna upplösningstid; ministären stod ju vid sista ståndsriksdagen med allmänna opinionens stöd i öppen motsättning till vissa vid denna tidpunkt särdeles inflytelserika partiriktningar inom tvenne stånd. Vidare observeras, att den ömsesidiga självständigheten i förhållandet mellan konseljen och de »regeringsvänliga» ståndsgrupperingarna är bevarad i former och i en omfattning, som icke låter sig infoga i parlamentariska gängor. Ministären avhåller sig principiellt från närvaro vid förhandlingar av partimötes karaktär samt från påtryckningsmedel, dirigering av utskottsval, voteringsinstruktioner till ämbetsmannaelementen inom stånden, som ännu för kort tid sedan blivit från regeringssidan nyttjade.[1] Den lämnar representanterna fritt utrymme att efter egen prövning ur sakliga och eventuellt politiska synpunkter taga ståndpunkt. Endast den ur allmänt förtroende för ministären härledda förpliktelsen förväntas medföra en viss moralisk bundenhet i en i övrigt fri samverkan. Till gengäld fordrar regeringen för sin del motsvarande, synnerligen rymligt tillmätta oberoende. Någon djupare förpliktande direktivgivning resolutions- eller skrivelsevis från ständerna erkännes icke. Regeringsinitiativet verkar fritt, under inflytande av vissa hänsyn men med självständig grundbetoning. Utarbetningen av regeringsförslagen sker på ministärens fulla ansvar enligt av denna med stor självständighet uppdragna riktlinjer. Tullpolitiken exempelvis med dess resoluta steg i handelstraktatfrågan, instruktionsgivning för kommitté-utredning samt upprepad användning av »sanktionsvägran» genom nedsättning eller strykning i av riksdagen godkända tullsatser (1860, 63, 66), visar klarligen, hur långt ministären kunde driva dessa sina självständighetskrav; regeringspolitiken i denna fråga bryter i väsentliga delar mot strävanden, starkt företrädda även inom de meningsriktningar, som eljest stå ministären närmast. Genomförandet av regeringsförslagen i riksdagen verkställes också med tillhjälp av majoritetskombinationer,

rande sammanhang endast hänvisas till ovan s. 74 f. citerade uttalanden i representationsdebatten, till i föregående not berörda fakta, samt yttranden av De Geer, Minnen I, 177 f., 222 f., 238, II, 7, 25. F. ö. utgör De Geers statsmannagärning i sig själv det övertygande klara beviset. Ledmotivet återfinnes genomgående i hänsynen till allmänna opinionen. I synnerhet gäller detta här behandlade år. Den särskilt intima kontakten med en sällsynt vaken och samlad allmän opinion giver vid denna tid det starka ryggstödet för ministärens verksamhet. Brusewitz, Författningens inre utveckling, Forum 1920, s. 303, har med rätta betonat denna sida i ministärens konstitutionella system: »Sin egentliga styrka hade den som ett slags den allmänna opinionens ministär».

[1] De Geer, Minnen I, 192 f., ovan s. 80. Närmare upplysningar på detta, den offentliga belysningen till större del undandragna, område, för vilket f. n. spridda tidningsnotiser utgöra förnämligast tillgängliga material, vore synnerligen tacknämligt att erhålla. Kännedomen om formerna och utsträckningen av ministärens förtroliga kommunicering med riksdagen under denna i skilda avseenden speciellt intressanta tid är ännu i viktiga partier alltför bristfällig.

som visst icke äro konstant ensartade eller förutbestämda av parlamentarisk partiuppställning utan ofta sammansättas från växlande sidor. Konsekvent ställer sig konseljen på självständigt medlande plattform. Dess stil är den konstitutionella centerministärens.

Denna bestämning av ministären De Geers politiska skaplynne är, av uppgivna skäl, anledning att särskilt fixera. Vissa tendenser att förväxla densamma med parlamentariska mönsterbilder göra det påkallat att framhålla de specifikt konstitutionella karaktärsdragen. Dess insats i den författningspolitiska utvecklingen är ej dessmindre även inom denna begränsning utomordentlig; otvivelaktigt är den större än av föregående statsråd vid skilda tidpunkter sedan statsskickets begynnelse 1809 gjorda prestanda. Den De Geerska konseljen har genom sin enhetligt ledda rekryteringspolitik och fasta programsättning, framför allt medelst sitt initiativ i den stora, dominerande reformfrågan, åt statsrådet givit en expansion och en styrka som aldrig förr. Dess insats att i ståndsriksdagens sista skede, genom svåra brytningar och ur från begynnelsen ringa villkor, hava introducerat ministärinstitutionen är obestridlig. Åtföljande mångsidighet, aktivitet och framgång i regeringsinitiativen, som låter tiden 1860—66 framstå såsom en verklig reformaera i övergången till det nya riksdagsskicket och åt regeringsmakten inrymer en inre styrka och yttre ledarförmåga av extraordinär art, giver prestationen dess särskilt stora förtjänst. Regeringsproblemet synes genom detta första genomförda experiment på ministärlinjen hava givits en ändamålsenligare lösning än förut.

Frågan var endast, om resultatet skulle bliva beståndande; huruvida det första ministärförsöket skulle markera begynnelseterminen för en vidare kontinuerlig utveckling efter de linjer, som där företecknats, eller genombrottet reduceras till en episod, nyorganisationen endast bliva tillfällig och övergående.

Konjunkturen var i olika avseenden synnerligen osäker. Prövningen hade varit kort, endast pågått en halvt tiotal år. Statsrådets nyvunna ställning var ännu icke stabiliserad, ännu ej stadgad för normala arbetsförhållanden såsom konstitutionell praxis, fullt erkänd av alla kontrahenter, uppburen av allmän övertygelse om dess sakliga nödvändighet. Dess garantier för framtiden voro ovissa. Väsentligen hade den ju uppburits av en stor fråga av starkt stimulerande kraft och av en personlighet, bistådd av ett fåtal honom närstående, med uppfattning för ombildningens nödvändighet under rådande förhållanden och förmåga att göra den gällande; därtill understötts av den liberala reformriktningen inom allmän opinion och ständer. Men det centrala reformärendet blev genom senaste riksdagsbeslut avflyttat från dagordningen.

Huvudpunkterna i ministärens praktiska program hade avverkats. De Geers föresatser eller personliga styrka voro måhända icke bärkraftiga för en ny situation. Och maktläget i tvåkammarriksdagen var omöjligt att med bestämdhet förutse.

Uteslutet var ej, att motståndskrafterna ånyo skulle taga överhand. Konungens vilja att återvinna ledningen, blott tillfälle gåves genom att det exceptionella trycket lättades, kunde förutsättas given. Den byråkratiskt färgade gammalkonservatismens bestämda avoghet likaså.[1] Ingendera var villig att erkänna det närvarande läget såsom ur konstitutionell synpunkt välmotiverat och för fortsättningen normerande. Båda voro beredda att, efter vad i deras förmåga stod, till överensstämmelse med det personliga ledarskapets kungaideal skjuta den senast inledda utvecklingen tillbaka och tvinga statsrådet in i dess traditionella begränsning.

En stödjepunkt för ministären syntes dock given. Den nya riksdagsorganisationen ställde på regeringsorganisationen större krav än den gamla. Möjligen skulle detta betinga en fortsatt användning och utveckling av den politiska ministärorganisation, som i sin första tillämpning givit regeringsmakten en sådan tillsats i effektiv verkningsförmåga.

Den konstitutionella lägeförvandlingen. Ministären De Geer I under upplösning 1867—70.

Representationsreformen 1866 ändrade i grundläggande delar det konstitutionella läget. Nyorganisationen medförde för riksdagen en omdaning av den genomgripande art, att efterverkningar av konstitu-

[1] Diskussionen kring representationsreformen, särdeles i den djupare och bredare anlagda, till ej ringa del på regeringsproblemet insyftade, behandlingen i de konservativa motbroschyrerna, gåvo därom tillfyllest upplysning. Det konservativa program för regeringsmaktens inre ställning och förhållande utåt, som i dessa i allmänhet utvecklades, var sådant, att det avgjort framstod såsom en genomgående, indirekt kritik av den statsrådets politiska samling och emancipation, som under senare tid försiggått. Det starka framhävande av konungens personliga, självständiga maktutövning under kontrastering med ministerstyrelsens yttringar i olika former, vilket, med utgångspunkt från grundsatsen RF. § 4 såsom uttryck för den »rena monarkiska principen», i dessa framställningar förekom, lät sig omöjligen förena med det rådande, av ministärorganisationens utveckling bestämda, regeringspolitiska läget. Riktlinjerna syftade uppenbart bakåt. Man läse exempelvis utläggningen i Södergrens »rojalistiska trosbekännelse», Satser, s. 52 ff., 62 f., Tillsatser, s. 36 ff., kompletterad av hans senare publicerade »Konstitutionella korollarier» och »Konstitutionella axiomer» II, i Naumanns Tidskrift för lagskipning, årg. 1868.

tionell natur, berörande förhållandet mellan regering och representation, voro implicite givna.

Denna reformens inverkan på statsförfattningen förnekades väl offentligen av dess egna upphovsmän. Uttryckligt tillbakavisas i den officiella framställningen varje tolkning, som i densamma ville se en tendens i sådan riktning innesluten. Dess konstitutionellt neutrala karaktär framhålles med största iver. Någon förändring i kompetenserna, utöver en del korrigeringar av mindre betydenhet, hade avsiktligen ej företagits. »Vår förnämsta grundlag lämnas orörd i alla delar, som icke ovillkorligen sammanhänga med representationsreformen», betonar med eftertryck justitiestatsministern. Och »det är icke av representationens form, som konungamaktens styrka eller svaghet är beroende». Alltså är det konstitutionella maktförhållandet orubbat. Reformen »lämnar konungamakten oberörd». »Andan av Sveriges regeringsform», dikterar konungen några år senare med kategorisk bestämdhet, »har genom den försiggångna ombildningen av nationalrepresentationen ej blivit förändrad».[1]

Det fanns god anledning att draga denna neutralitets-doktrin i tvivelsmål. Bevisföringen var icke övertygande, än mindre bindande. Slutsatsen föreföll otillräckligt grundad. Med all sannolikhet vilade den på en felsyn vid uppskattningen av det aktuella läget och medverkande faktorer. Till äventyrs av den art, att man är frestad att till viss del ställa uppriktigheten i den givna argumenteringen i fråga. Diplomatisk hänsyn, taktiska beräkningar för stunden kunde väl tänkas förestava en framställning från dem, vilka i denna affär voro de huvudagerande, som icke fullständigt täckte deras personliga uppfattning av situationen.[2] Och ömtålig omsorg om den egna maktpositionen gjorde

[1] De Geer, anföranden i representationsdebatterna 1865, Ad. I, 189, Börsmötet $^{21}/_{11}$; k. diktamen till statsrådsprotokollet $^{14}/_{4}$ 1868. Överensstämmande De Geer i motiveringen av representationsförslaget till statsrådsprotokollet $^{5}/_{1}$ 1863: »Striden om representationsreformen bör ej få förvandla sig till en strid om statsförfattningen»; därför bör regeringen taga det förordade reforminitiativet. Ännu 1873, FK. II, 85 (jfr Minnen II, 24 f.), söker De Geer, ehuru med viss modifikation, försvara samma synpunkter. Han förnekar, att den ökning i representationens makt, som möjligen, enligt vad som påståtts, efter 1866 ägt rum, »i någon nämnvärd grad har sin orsak i representationsförändringen. Representationens maktställning till konungen betingas efter min tanke ganska litet av själva formen för representationen, utan beror av samhällets utveckling och riktningen hos tidsandan, som oemotståndligt gör sig gällande under vilket representationsskick som helst. Tidsandan har i allmänhet utvecklat sig i syftning att bereda varje folks representation ökad makt i förhållande till konungen, och även i Sverige har alltsedan Karl XIV Johans tid en dylik representationens maktförökning ägt rum; men den har ingalunda efter det nya representationsskickets införande försiggått i starkare progression än förut.» Jfr Gripenstedts instämmande med De Geer i tal på Börsen $^{21}/_{11}$ 1865 (Tal, anföranden och uppsatser II, 5 f.) och anförande Ad. I, 269, 406.

[2] Se bihanget.

en proklamation sådan som 1868 års diktamen, även om den ej fullt motsvarades av inre förvissning och absolut bröt mot förut bekänd övertygelse, väl förklarlig.[1] Den officiella historieskrivningen ägde sedan gammalt en viss vana i användning av tendentiös maskering och politisk illusionism.

En betraktelse, som ej isolerade sig i enbart formal-juridiska synpunkter, borde i detta fall utan tvekan kunna förutsäga, att reformen i och för sig var ägnad att medföra stark influens även i berörda avseende. På den punkten voro i själva verket representanter för skilda läger, bland reformens motståndare såväl som försvarare, sedan gammalt ense. Därav det intensiva konservativa motståndet. Kardinalpunkten i motiveringen för dess veto utgjorde hänvisningen till omskapningens förutsedda konstitutionella konsekvenser. Faran för försvagande av konungamakten var det pretærea censeo, varmed dess talesmän ständigt bemött kraven på reformering i den riktning, som nu inslagits. Därav likaledes, ehuru från motsatt synpunkt, den liberala ivern. Såsom ett drivande motiv genomgick intill senaste tid den konstitutionella syftningen reformrörelsens historia. Riksdagen skulle genom omflyttning i nya, ändamålsenligare former vinna förutsättningar att med tillbörlig kraft hävda sin, enligt liberal uppfattning, orättmätigt tillbakaskjutna ställning och möjligen genomföra den parlamentariska förvandlingen av statsskicket.[2]

Den företagna reformen var moderat. Den hade efter bästa förmåga sökt beträda en utjämnande medelväg. Radikalismens fordringar hade avskrivits; den moderata konservatismens garantikrav i mycket tillvaratagits. *Så* varsamt hade den dock icke förmått gå tillväga, att tendensen till förskjutning i den konstitutionella balansen eliminerats. Liksom den motsvarande reformen för statsrådet 1840, ehuru med sin anslutning till förut givna former omsiktsfullt lämpad till bestående konstitutionell ordning, genom förbättring i de organisatoriska betingelserna efterföljts av en viss stegring i politisk verksamhetsförmåga och faktiska befogenheter, så kunde med till visshet

[1] Näppeligen kan antagas, att konungens förut på det starkaste betonade, in i det sista vidhållna farhågor för reformens anti-konstitutionella följdverkningar på en gång förbytts i fast trosförvissning om dess indifferens i detta hänseende. De farhågor, som, i överensstämmelse med hans egna, förut bekända åsikter, uttalades av exempelvis Henning Hamilton, hans gamle rådgivare och intime förtrogne, torde bättre svarat mot hans personliga pessimistiska syn på saken än de officiella försäkringarna om att allt förblivit vid det gamla. Proklamationen 1868 är uttryck för taktisk engarde-ställning mot de tendenser till starkt vidgad riksdagsinfluens, som vid denna tid redan direkt manifesterats under reformens första tillämpning; svårligen däremot utgör den en trosviss bekännelse av den egna övertygelsen om det verkliga läget.

[2] Rexius, Det svenska tvåkammarsystemets tillkomst och karaktär, passim. Diskussionen 1863—65 i riksdag, broschyrer och press.

gränsande sannolikhet antagas att även i detta fall en liknande förvandling i det politiska maktläget skulle inträda. Förstärkningen i riksdagens ställning var alltför betydande, för att den hos representationen alltid förefintliga tendensen till politisk expansion icke skulle i hög grad stimuleras och förlänas en på de konstitutionella relationerna statsmakterna emellan inverkande, modifierande kraft.

Sammandragningen av den på fyra kamrar splittrade, heterogena ståndsrepresentationen till tvåkammarsystem utgjorde en avsevärd kraftkoncentration. Den åtföljande försiktiga men icke oväsentliga moderniseringen av de gamla otympliga byråkratiska arbetsformerna understödde densamma. Emancipationen från ständernas förra beroendeställning till konungamakten, den närmare anslutningen till allmänmeningen genom den i och med ämbetsmannaståndens upphävande och den nya sammansättningens grundande på samfällda val företagna inskränkningen i möjligheterna för kronans inflytandes-politik samt utvidgningen på bredden av representationens basis, medförde ett tillskott i inre styrka av största betydelse.[1]

Visserligen voro vissa hämmande moment bevarade. Karaktärsskillnaden kombinerad med likställigheten mellan kamrarna införde i den nya riksdagen en inre dualism, som motverkade enhetlig majoritetsbildning och effektiv aktionsförmåga. Tvivelsutan utgjorde detta konstitutiva modererande bromsnings- och säkerhetsinrättningar av den valör, att de med rätta voro förtjänta att uppföras såsom främsta reala merit på den konstitutionellt-dualistiska garantilistan. Men hindren för riksdagens maktutveckling gjordes härigenom icke oöverkomliga. Proportionerna voro i jämförelse med äldre ordning i avsevärd mån reducerade. Konstruktionen av kammarsystemet var så kalkylerad, att den skulle fylla höjda fordringar på riksdagens verksamhetsförmåga. Riksdagsordningens författare hade ju enligt officiell motivering fäst synnerlig vikt vid, att den motsättning, som funnits mellan stånden, icke skulle överflyttas till den nya representationen och därmed förhindra dess samling till bättre enhet.[2] Även om

[1] Att tyngdpunkten i reformen låg på den organisatoriska sidan, under det att den på rösträttsutsträckning inriktade demokratiseringssynpunkten sköts tillbaka, är av dess upphovsman otvetydigt framhållet. Endast må anföras De Geers expressiva uttalande i saken i sitt, PoIT. $^{27}/_{11}$ 1865 publicerade, tal på Börsen: »Enligt det vilande förslaget är den andra kammaren gjord så litet demokratisk, som det varit möjligt, för att kunna hoppas under nuvarande förhållanden få den godkänd av allmänna tänkesättet.» Rörande detta spörsmål se f. ö. särskilt Kjellén, 1866 och 1909, Historiska randanmärkningar till den svenska rösträttsfrågans lösning. Historiska studier tillägnade H. Hjärne (1908).

[2] De Geers P. M. angående reformen $^{16}/_{7}$ 1861 (Minnen I, 223), ingressen; analys av åberopade moment lämnas senare vid framställningen av De Geers allmänna teori samt hos Rexius, Det svenska tvåkammarsystemets tillkomst och karaktär, särskilt s. 327, 345 ff., och Wallengren, Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen, s. 16.

underskattning från konstruktörernas sida rörande den politiska verkan av samspelande faktorer togs med i beräkningen, kunde med visshet bedömas, att förutsättningarna i angivna hänseende lågo gynnsammare till än förut. Detta i synnerhet som genom bestämmelserna om gemensam votering i budgetfrågor det dualistiska systemet i en vital punkt subsidiärt genombröts av enkammarinslag och reciprociteten mellan kamrarna samtidigt angreps genom åt andra kammaren förlänad betydande numerär övervikt. Vilka än verkningarna av denna bresch i jämviktssystemet för kamrarnas inbördes viktförhållande skulle bliva, varom meningarna voro synnerligen delade[1], för riksdagen i dess helhet måste resultatet bliva ett plus. Allt som allt voro maktvillkoren betydligt förbättrade. Viktloden i författningen voro till representationens förmån omjusterade. En tendens till förskjutning i den konstitutionella balansen kunde enligt gällande tyngdlagar med bestämdhet förutses.

Åtföljande reform ifråga om representationens periodicitet befrämjade ytterligare en dylik omskiftning. Införande av årliga riksdagar med treårig legislatur stärkte på det effektivaste riksdagens ställning. Det var en av de punkter, mot vilka det konservativa motståndet varit starkast. Karl XV själv hade från början förklarat sin bestämda motvilja för densamma: »Inga årliga riksdagar»; om man samtidigt med representationsreformen inför årliga riksdagar, kastar man sig huvudstupa in i det parlamentariska styrelsesättet.[2] Kritiken i diskussionen kring representationsförslaget återkom ständigt till detta tema.[3]

[1] Från konservativ sida betecknades den såsom en öppen port för utveckling efter underhuslinje. Prästeståndsreservanterna i 1862—63 års KU. framhäva med särskild styrka en sådan tolkning: Andra kammaren finge genom sitt högre medlemsantal en obestridlig och stor fördel; »utan tvivel kommer den kammare att gälla mest, som sålunda disponerar över folkets pengar, i avseende på såväl ställningen till regeringen, som betydelsen inom representationen och för nationen. Enkammar-systemet ligger således inklusive i det föreslagna tvåkammarsystemet.» Även KU:s majoritet synes upptaga tankegångar, vilka åt andrakammarvalen tilldela en i dessa frågor övervägande vikt (andra kammaren representerande »flertalet av de skattedragande»). Besläktat resonemang återfinnes hos Rydin, Betraktelser i representationsfrågan, s. 146 f. — Å andra sidan ville man från regeringssidan framställa undantaget från den formellt numeriska likställigheten såsom garanti för den reella ekvivalensen. Den olika sammansättningen i fråga om homogenitet av de båda kamrarna, deras skilda politiska karaktär, skulle betinga den stipulerade numeriska olikställigheten såsom en utjämning. Härom se framställningen hos Rexius, a. a., 333 ff., 338 ff., Wallengren, a. a., s. 27 f.

[2] Enligt De Geer, Minnen I, 235, Ehrenheim, Några minnen, s. 78, och konungens anmärkningar till De Geers förslag hösten 1862 (De Geerska papperen, Riksarkivet).

[3] Se i broschyrlitteraturen särskilt Södergren, Satser, s. 42 ff., och Tillsatser, s. 32 ff.: Reformen leder omedelbart till »parlamentariskt regeringssätt». Så ock enligt Nordström, Palmstierna, Henning Hamilton m. fl. i deras samtida broschyrer. Redan 1860 hade Hamilton, i anledning av Dalmans förslag om årliga riksdagar, i brev till denne, 20/8 (Dalmanska brevsamlingen, Kungliga biblioteket) uttryckt sina

Årliga riksdagar bleve så gott som permanent riksdag. Den ökade kontinuiteten och stabiliteten i riksdagsarbetet inom varje legislaturperiod skulle ofelbart stegra de parlamentariska anspråken. Årliga statsregleringar beredde representationen möjlighet till planmässig, ständig påtryckning och tilldelade den en tvångsmakt, som skulle göra sig mycket starkare gällande än vid avbrott mellan sessionerna på åratal. Följden bleve ministerstyrelse, majoritetsregeringar utan självständighet och oupphörliga ministerskiften: parlamentariskt styrelsesätt eller frihetstida regerande ständer.

Då häremot bl. a. invändes, att konungens nya eller utvidgade prerogativ med upplösningsrätt enligt RO. § 3 skulle tjänstgöra såsom korrektiv, betecknades detta såsom otillräckligt och i vissa avseenden skadligt.[1] Det vore en illusion att tro, att »det nya vapnet i konungens hand skulle bliva av synnerligt värde». Det var föga tjänligt till försvar vid överhängande fara. Konungens upplösningsåtgärd »uppfyller på intet sätt, vad ett så märkligt påbud som öppet förklarad missbelåtenhet med folkets ombud och vädjandet till själva folket bör medföra; nämligen en på oväldig prövning beroende skiljedom emellan folkombuden och styrelsen».[2] Med den sammansättning representationen skulle erhålla syntes sådan verkan utesluten; i varje fall vore upplösningens betydelse såsom hållhake på tendenser till regerande riksdag synnerligen tvivelaktig. I stället hotades det konstitutionella systemet på en sårbar punkt. Prerogativet utgjorde ett »tveeggat svärd»; fara

starka betänkligheter. Han uttalade sin fruktan för »en riktning hos rikets ständer — måhända avsiktslös och liggande i sakernas naturliga sammanhang — att bliva regerande; att blanda sig i detaljer i stället för att hålla sig vid grundsatser; att organisera och reorganisera utan avseende på vad nästföregående ständer åtgjort — — —.» Med årliga riksdagar kan det i dessa hänseenden för regeringen bliva än värre än under nuvarande förhållanden — »såvida ej något motgift samtidigt kan in- och antagas», vartill Hamilton för sin del ej äger något positivt förslag. 1865 anses dessa farhågor vara ej mindre aktuella. Det konservativa Mörner-Hamiltonska motförslaget till representationsreform bibehåller följaktligen treårig periodicitet. — Jfr det långvariga starka motståndet i Norge från konservativ sida mot årliga storting. Reformen genomfördes efter flera fällda förslag först 1869 på regeringsinitiativ, efter Sveriges direkt åberopade exempel, och motiverades därvid officiellt förnämligast med tekniskt-praktiska skäl, såsom innebärande huvudsakligen endast »forandret forretningsorden».

[1] Henning Hamilton, 1865, Ad. I, 297, broschyren Bidrag till granskningen av Kungl. Maj:ts nådiga proposition, s. 161 f. Visserligen erkändes samtidigt att bestämmelsen om upplösningsrätt, såsom konsekvens närmast av mandat-periodiciteten, blivit en nödvändig beståndsdel i reformkomplexet. Södergren, Satser, s. 50: »Blott teoretisk grannlåt bland de kungliga prerogativen på papperet, utan praktisk nytta mot en folkmakt, som vore grundad på det bredaste djupet av folkmeningen; en härmning efter engelska förhållanden — — —.» Palmstierna, Ö. P. M., s. 13: »Regeringens upplösningsåtgärd skulle endast blotta dess vanmakt — — —»; densamme, Större och mindre skäl, s. 14, 15 f.: »Ett sken av makt, som endast upplyser vanmakten.» J. Nordström, Brev om det vilande förslaget, s. 83.

[2] Palmstierna, Större och mindre skäl, s. 19.

var att konungamakten skulle av användningen skadas. Det var i grunden »oupplösligt sammanhängande med begreppet av ministerstyrelse» och på ett riskabelt sätt bemängt med medgivanden till valmanssuveräniteten. Till grund för upplösningsrätten tycktes ligga en tankegång, som ålägger konungen att styra i överensstämmelse med folkviljan, sådan den vid en dylik appell till valmanskåren kommer till uttryck. Den innebure ett slags erkännande av en för landet främmande parlamentarism och en eftergift åt demokratien, som måste tagas med, minst sagt, synnerlig misstrogenhet.

Otvivelaktigt företrädde dessa anmärkningar från sin egen utgångspunkt väl försvarliga synpunkter. Även om konsekvenserna i debattens hetta, som naturligt var, överdrevos och följderna enligt konservativ syn på läget målades alltför mycket i svart, återstodo i argumenteringen synnerligen vägande anmärkningar. Vad de årliga riksdagarna beträffar, var tydligt att, även om övergången från treårig periodicitet faktiskt, i följd av en förmedlande praxis, som genom urtima riksdag och förlängning av sessionerna endast lämnat 6 år av 21 fria, ej var så tvär, som av ändringen i grundlagstexten ville synas, dess inverkan på det författningspolitiska läget främst till representationens förmån skulle bliva särdeles kännbar. Allmän konstitutionell erfarenhet och nära till hands liggande praktiska överväganden talade samstämmigt härför. Till endast en förändring i arbetsordningen, en supplementär förbättring av väsentligen teknisk betydelse lät den sig icke reducera. De liberala, som sedan lång tid tillbaka agiterat för densamma såsom ett det mest verksamma politiska medel att åvägabringa »verkligt konstutionellt styrelsesätt» i enlighet med deras program, hade förvisso väl uppskattat dess verkande kraft.[1] Dess genomgående stärkande inflytande på riksdagens allmänna kapacitet och politiska kompetens var enligt sakens natur given. Följdverkningarna kunde med säkerhet förväntas bliva vittgående.

Betydelsen av upplösningsrätten såsom garanti för det dualistiska systemet syntes icke böra skattas för högt. Institutet lät sig icke utan den största försiktighet användas i dylikt syfte. En inneboende tendens att framhäva den i vädjovalen uttryckta folkmeningen såsom för politiska huvudspörsmål utslagsgivande gjorde det, såsom från konservativ sida med rätta anmärktes, ur konungamaktens synpunkt riskabelt. Det kunde lätt föra in på ett sluttande plan, där den konstitu-

[1] Se närmast KU.-förslaget i ämnet 1859—60, till 1862—63 vilande, och beledsagande riksdags- och broschyrdiskussion (speciellt de Dalmanska broschyrerna 1861, 62 och 65). Tanken var f. ö. redan tidigare väckt från liberalt håll, i samband med strävandena att åvägabringa konstitutionellt styrelsesätt »i detta ords europeiska och tidsenliga bemärkelse» (Wærn 1840—41). Floréen, 1866 års RO., s. 55 f.

tionella balansen ej längre gick att uppehålla. Ej utan allt fog var det av betänksamma kritici stämplat såsom ett »parlamentarismens korrelat», eller, rättare, »en öppen port mot parlamentarismen». Så har det faktiskt vid tillämpningen i utländskt författningsliv i välkända fall verkat. Man erinrade om dess betydelse i det engelska statsskicket. Där fungerade det såsom en osviklig kugge i det parlamentariska systemet.[1] I sådant sammanhang hade det även ofta i den inhemska diskussionen blivit insatt. Man hade på liberalt håll ställt det i samband med parlamentariskt styrelsesätt. Upplösningen skulle åt folket i val lämna det sista ordet. Dess »svar» på hänvändelsen skulle betraktas såsom riktgivande domslut med bestämmande inflytande på de stora frågornas avgörande och statsrådets sammansättning.[2] Det var icke utan att en besläktad tankegång syntes skymta i motiveringens för riksdagsordningen lakoniska hänvisning till den ändamålsenlighet av »vädjan till nationen», vilken representationens föregående förhandlingar i ärendet skulle ådagalagt. Sammanställt med ministärens i andra sammanhang ofta uttryckta reverens för den »allmänna opinionen» eller »nationalviljan»[3] häntydde det på en, låt vara obestämd, koncession åt parlamentariskt betraktelsesätt, som ur strängt dualistisk konstitutionell synpunkt måste anses betänklig.

Det brott mot kammar-likställigheten, som upplösningsinstitutet praktiskt taget inneslöt, gjorde det därtill i speciell mening farligt för den konstitutionella jämvikten. Med sin reducerade effektivitet beträffande första kammaren, i följd av dess basering på indirekta val genom landsting och stadsfullmäktige[4], tenderade det att åt andra-kam-

[1] Visserligen saknades ej heller hänvisningar till utländska exempel, vilka visade, hur det under vissa förhållanden även kunde tjäna till stöd åt en icke-parlamentarisk regeringsmakt. Lärdomar från fransk författningshistoria åberopades, vilka gjorde mer än en inom reformvänliga kretsar, särdeles inom de för sådana synpunkter särskilt mottagliga lägre ständen, betänksamma. Men de betingelser, som i främsta rummet möjliggjort ett sådant funktionerande: korruptivt inflytande och ämbetsmannapåtryckning, ansågos dock i allmänhet icke i sådan omfattning i Sverige enligt den planerade nya ordningen skola förefinnas, att dessa erfarenheter i avseende på svenska förhållanden i någon bestämmande mån skulle äga tillämplighet.

[2] Under behandlingen av nyssberörda KU.-förslag om årliga riksdagar 1859—60, 1862—63; yttranden 1859—60, Ad. IX, 114, 125, Bg. V, 736, 737 f., 992 f.; 1862—63, Ad. I, 363, 381. Spridda notiser giver Sundin, Om svensk konungs rätt att upplösa riksdag, den historiska inledningen, s. 20, 35 ff., 39 ff., 42.

[3] Se nedan s. 118 f.

[4] Inadvertensen blir omedelbart observerad av den konservativa kritiken. Hamilton, a. broschyr, s. 17: Vid nyval till andra kammaren skulle själva folket kunna »uppträda med hela känslan av sitt ansvar såsom skiljedomare»; men »då konungen upplöser första kammaren, skulle han icke vädja till folket utan till landstingen, till elektorer möjligen för länge sedan valda under förhållanden alldeles olika dem, vilka sedermera inträtt; härigenom förlorar upplösningsrätten sin betydelse». Överensstämmande J. Nordström, Brev, s. 83, Palmstierna, Större och mindre skäl, s. 14, 19, Lagergren 10/1 1866, Ad. II, 59. — Replikeringen från reformförsvarets sida

marvalen giva en särskild vikt såsom i potentierad grad uttryck för allmänna meningen, med andra ord åt andra kammaren erkänna en i viss mån högre folkrepresentativ karaktär. Detta kunde inom riksdagen såväl som i förhållande till regeringsmakten åt densamma giva »en för det helas jämvikt vådlig tyngd». Läte sig även upplösningen med fördel nyttjas såsom reglerande säkerhetsanordning för utomordentliga fall, var tydligen av omtanke för den specifikt konstitutionella säkerheten en synnerligen begränsad användning förestavad. Större värde såsom garantiinstitution ägde den icke. I varje fall ej för en strängt dualistiskt betonad regim. Särskilt ej om sammansättningen i den nya representationen skulle erhålla en utpräglat intressepolitisk karaktär, då dess inverkan kunde förutses bliva synnerligen ringa. Speciell vaksamhet var erforderlig, att ej inympningen av denna gren på den dualistiska författningen skulle bära parlamentariska skott.

Återstod till sist såsom kompletterande bireform till den nya representativa ordningen omläggningen i statsrådets ställning till riksdagen, den ändring i grundlagstexten varigenom enligt nya RO. § 53 statsråden som regel, undantagna endast vissa utomordentliga fall, erhöllo tillträde ex officio till riksdagens plenarförhandlingar. I och för sig syntes den icke så uppseendeväckande. Den låg i den riktning, i vilken utvecklingen sedan statsskickets begynnelse oavbrutet gått. Dess angrepp mot isoleringsbarriären emellan regering och riksdag var varken det första, ej heller avgörande och fullt genomfört. Ej ens författningen i dess ursprungliga form hade ju, trots ansatser från grundlagsutskottets sida, uppehållit en fullständig avspärrning. Det villkorliga tillträdet till representationen genom kompatibilitetsrätten mellan riksdagsmanna- och rådgivarbefattning lämnade en väg öppen för personlig förbindelse. I praktiken hade den redan tidigt nyttjats vad riddarhuset beträffar i ej ringa omfattning och mot senare tid med allt större målmedvetenhet. Övergången till den nya ordningen var sålunda förmedlad. På sistone, vid riksdagen 1859—60, hade dessutom för den nyskapade formen för ståndens gemensamma sammanträde i plenum plenorum kommit en statsrådens grundlagsstadgade rätt att å ämbetets vägnar närvara och i förhand-

kunde modifiera men ej upphäva anmärkningen; Rydin, Betraktelser i representationsfrågan, s. 147 f. (varmed må jämföras föregående stycke, s. 146 f.!). Kvar stod att med den i tvåkammarkonstruktionen givna skiljaktiga naturen i sammansättningen av kamrarnas väljarkårer — de kommunalt anlagda valkorporationerna i ena fallet, den allmänna, direkt politiskt grupperade valmanskåren i det andra — upplösningsinstitutet i sin funktion måste utöva friktion mot hörnstenen i det dualistiska systemet, kammarpariteten.

lingarna deltaga. I princip var där den nya formen för tillträde företecknad.

När nu denna, i anslutning till det projekt i samma syfte, som i 1848 års k. förslag, den närmaste förebilden för den nya grundlagsstiftningen, förelåg[1], utsträcktes från undantagsfall till regel, gjordes den likväl ej konsekvent genomgående gällande. Fortfarande ställdes regeringsrepresentanterna såsom sådana utanför utskotten. På legala vägar fanns ej möjlighet för dem till officiellt medarbetarskap. Att den konstitutionella tradition, som i avseende på statsråds valbarhet till riksdagen förefanns, icke avbröts, ehuru de nya bestämmelserna kunnat tänkas motivera ett upphävande, förändrade i denna sak intet. Även i egenskap av riksdagsmän voro statsråden till utskotten absolut förbjudna introduktion liksom valrätt (RO. § 43, efter 1909 § 44). I betraktande av dessa förberedande parlamentariska delegationers, efter vad man enligt gammal erfarenhet kunde förutse, stora, för att icke säga avgörande, betydelse i riksdagsarbetet, var detta en begränsning, vars praktiska räckvidd måste anses synnerligen beaktansvärd.[2]

Å andra sidan, trots dessa inskränkningar i reformens omfattning och nydanande karaktär, var dess betydelse i sammanhang med övriga vidtagna förändringar i riksdagsorganisationen icke att underskatta. Kommunikationsleden var vidgad till en bredd, som gjorde den betydligt tjänligare för regelbunden, tryggad trafik än förut. Den gamla ensidiga, villkorliga och hindersamma förbindelsen, som praktiskt taget, även i de tider då dess möjligheter voro som mest begagnade, icke förmått upprätta direkt officiell kontakt av större stadga annat än med ett av de fyra ståndén, hade fördjupats. Kommunikationen mellan regering och riksdag var given en institutionell karaktär, som sannolikt måste påverka dess utnyttjande till intimare, planmässigt genomförd samverkan.

Någon direkt parlamentarisk inriktning åt relationerna mellan ministär och representation var visserligen därmed ej förutbestämd. Ursprungligen, i den första redigering, som reformförslaget av De Geer erhållit[3], hade en planering uppgjorts, som tydligare tenderat åt detta håll. Från början tänkte sig De Geer, att en modifikation av statsråds riksdagsmannarätt skulle åtfölja den nya ordningen genom bestämmelse

[1] Förslaget av 1848 (i sin tur hämtat ur kommittéförslaget av föregående år) var i detta avseende identiskt med den nya ordningen. Dess RO. § 128 meddelade rätt för statsråd att såsom sådana deltaga i kamrarnas förhandlingar, samtidigt som den gamla valbarhetsrätten behölls orubbad. § 86 uteslöt statsråd från deltagande i val av utskottselektorer liksom från valbarhet till denna befattning och ledamotskap i utskott.

[2] Se bihanget.

[3] Riksarkivets samling av De Geers papper, Litt. C.

om temporär inkompatibilitet: »Bliver riksdagsman utnämnd till förtroendeämbetsman, frånträder han riksdagsbefattning, såvida han ej därtill ånyo väljes.» Karl XV satte emellertid sitt nej i kanten, och den föreslagna bestämmelsen utgick. Det engelska mönster, som De Geer på denna punkt antagligen haft för ögonen, inneslöt en alltför tydlig parlamentarisk tendens för att vara acceptabel för en konservativare åskådning. I England, där motsvarande bestämmelse kombinerats med ministärens enligt praxis obligatoriska medlemskap av parlamentet, hade den genom det i följd härav vid varje ministerutnämning obligatoriska nyvalet med åtföljande förtroende- eller misstroendevotum från väljarkåren spelat en väsentlig roll i det parlamentariska systemet liksom den även i andra stater befordrat en utveckling i denna riktning.[1] Att motsvarande verkan även i Sverige skulle inträda, låg nära till hands att antaga. Det kunde under sådana omständigheter icke förvåna, att en svensk anslutning till denna parlamentariska förebild tillbakavisades.[2] I den form som förslaget i sin definitiva avfattning erhöll, voro nu dessa angliserande tendenser, om ej fullständigt uteslutna, då fortfarande väljarkåren ägde tillfälle att vid fixerad tidpunkt vid de allmänna nyvalen till representationen eller vid vadeval utdela förtroende- eller misstroendevota till statsråden i deras egenskap av riksdagsmannakandidater[3], så dock så pass begränsade, att någon omedelbar

[1] Hatschek, Englische Staatsrecht I, 549 ff., densamme, Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches I, 584 ff., Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, s. 466 ff.

[2] En bestämmelse sådan som den planerade kunde även tjäna ett annat syfte. Den skulle gälla alla förtroendeämbetsmän och kunde sålunda även betraktas såsom riktad mot regeringsmakten, vilken genom nämnda förbud skulle hindras att öva korruptivt tryck på representationen genom höga befordringar (såsom exempelvis i Frankrike förekommit och där motiverat arbetet för »la réforme parlementaire» 1817—48 med dess prohibitiva bestämmelser). Företeelsen var ju icke utan motsvarighet i Sverige. Inflytandes-politiken hade stundom betjänat sig av samma medel för sina syften. Troligt är att De Geer med sina stränga fordringar på lojal »grannlagenhet» i dessa förhållanden (se hans programtal vid valen 1866, Minnen II, 44 f.) velat för framtiden förebygga dylika strävanden. Det prohibitiva motivet kan hos honom hava spelat samman med vissa angliserande tendenser. Att samma synpunkt, ehuru med motsatt resultat, inverkat på konungens veto, synes med kännedom om hans förut ådagalagda böjelse att nyttja antydda sidovägar icke vara osannolikt.

[3] Såsom senare skall omnämnas utnyttjas faktiskt i flera kända fall valen i detta syfte. Redan höstvalen 1866 uppvisa härpå exempel. Även framhålles det teoretiskt från moderat-liberal sida, att en sådan omedelbar politisk förbindelseled mellan statsråd och väljarkår ägde sitt särskilda värde såsom upprättande direkt förtroendeförhållande mellan statsråd och folk till styrka för regeringens ställning. De Geer avgiver, såsom senare skall anföras, vid sitt första inval i den nya tvåkammarriksdagen en deklaration av sådant innehåll. KU:s 1873, sannolikt av Rydin skrivna, utlåtande n:r 7, med anledning av motion om avskaffande av statsråds rätt att som representant deltaga i beslut, följer samma tankegång. Det betonar nyttan av att »de män, som mottaga förtroendet att sitta i konungens råd, på samma gång därmed förena det förtroende, vilket ligger i representantens kall. För utvecklingen av ett sant konstitutionellt statsskick kan det icke vara annat än önskligt att rådgivarna, såsom på en gång konungens och folkets förtroendemän, känna sig äga den fasta ställning, vilken i ej ringa mån gör dem ägnade att fylla sin höga uppgift.»

rubbning i de konstitutionella cirklarna därav icke i och för sig behövde befaras.

Reformens moderat-liberala försvarare voro särskilt angelägna att understryka detta. Vissa anmärkningar från gammal-konservativ sida gåvo åt den nya ordningen en framställning, som syntes ställa denna i ur konstitutionell synpunkt kompromitterande dager. Den konservativa kritiken påpekade de farliga konsekvenser i konstitutionellt hänseende, som av den vidöppna dörrens politik syntes följa.[1] Den skulle i samverkan med de övriga maktstimulerande moment, som representationsförslaget skänkte, bereda en stark och aktiv representation tillfälle att under omedelbar konfrontation med statsråden i vidaste utsträckning göra sitt inflytande och sin vilja gällande, att genom ständiga dechargedebatter med eller utan anslutning till det grundlagsgivna ansvarsinstitutet draga statsråden till doms inför sitt forum och sålunda tvinga dem att exekvera dess önskningar. Riksdagen skulle stå som den bjudande, regeringen som den lydande. Tillträdet bleve i realiteten en statsrådets *plikt* mot representationen och en *fordran* från denna senare. Kort sagt en inkörsport raka vägen till parlamentarism eller regerande riksdag.

Enligt moderat-liberal version var detta en fullständig missuppfattning av den aktuella innebörden. Reformen skulle i främsta hand fylla en oavvislig praktisk mission. Den utgjorde en teknisk förbättring i arbetsordningen, som statsverksamhetens stegrade krav och vunna erfarenheter visat vara av nöden påkallad. Hade man ingen ändring åvägabragt, skulle den nya representativa ordningen i vissa avseenden faktiskt medfört en reduktion i kommunikationsmöjligheterna regering

[1] Kritiken framställdes närmast i samband med anmärkningarna emot de årliga riksdagarna. Påpekas bör emellertid, att motståndet till stor del avtrubbats av föregående förmedlande praktik. Man kunde icke bortse från den stora nytta, som det personliga samarbetet i dess dittillsvarande begränsade former visat sig medföra. Att helt upphäva detsamma kunde svårligen ifrågasättas. Man endast fruktade, att det i sin nya, institutionella form skulle föra för långt. Men även i detta avseende funnos inom det konservativa lägret medlemmar, som voro beredda att acceptera de liberala kraven på friare, mer utsträckt parlamentarisk statsrådsverksamhet. Ett av de första projekten om statsråds tillträde såsom sådant till riksdagen hade ju framburits från reformkonservativt håll, den vid 1834—35 års riksdag av G. Löwenhielm inlämnade motionen (Gränström, Om plenum plenorum, s. 90 ff., där även en framställning av reformens historia och motivläget under följande tid fram till 1859 är given; Löwenhielms broschyr, Om styrelsens organisation, 1830, som i sin konsekvent skarpa reaktion mot grundlagens »misstroendeprincip» förordar statsrådens tillträde till utskotten; jfr Rexius, Det svenska tvåkammarsystemet, s. 105 f., 109, Florén, 1866 års RO., s. 108 ff.). Den senare reformkonservatismen beaktade i mycket samma synpunkter, som för bröderna Löwenhielm varit bärande. Förhandlingarna i den nya riksdagen skulle inom kort giva anledning att ådagalägga dess intresse på denna punkt. Under närvarande omständigheter behöll man emellertid i frågan tystnad (Hamilton, Palmstierna). Palmstierna (men ej Mörner-Hamiltonska förslaget!) upptager emellertid de nya bestämmelserna i sitt alternativ till RO., Större och mindre skäl, s. 35.

— riksdag, ty den ofta praktiserade sidovägen in i representationen genom kunglig nobilisering stod ju numer ej längre till förfogande och någon kunglig utnämningsrätt för viss del av riksdagen var ej medgiven. Den praktiska olämpligheten av en sådan försämring i kontakten, då all erfarenhet talade för önskvärdheten av förbättring, borde medgivas. Nu skulle statsråden tillhandagå riksdagsarbetet med sin kunskap, omedelbart, där det behövdes, meddela upplysningar, bemöta anmärkningar, försvara regeringens åsikter i system- som detaljfrågor. Och å sin sida från representationen inhämta informationer, vilka de eljest icke erhållit eller endast med besvärlig omgång, från speciella agenter inom representationen, kunnat införskaffa.[1] Verksamheten skulle å ömse håll vinna i stadga och planmässighet.

Att konstitutionella följdverkningar komme att uppstå, ville man icke alldeles bestrida. Men dessa skulle ej, såsom från konservativt håll insinuerades, ensidigt gynna endast den ena parten på bekostnad av den andra, d. v. s. överföra statsledningens tyngdpunkt i riksdagens händer. De skulle i stället på det starkaste befästa regeringens möjligheter till lojalt inflytande och effektiv ledning. Ty regeringsmaktens styrka vinnes ej genom tillbakadragen och misstänksam avspärrning. Den linjen pekar avgjort mot frihetstiden. Frankt tillmötesgående inom ramen av det för en självständig regeringspolitik tillåtliga, fritt tankeutbyte och ohindrad samverkan i öppen, daglig och omedelbar gemenskap giver regeringen en ställning i det parlamentariska arbetet, pålitligare än annorledes kan ernås. Medvetandet av att inför representationen skola stå i moraliskt ansvar giver därjämte statsrådet ett värdefullt psykologiskt incitament till energiskt initiativ. Statsrådsledamöterna erhålla, framhåller en reformens försvarare[2], »med dem berett tillfälle att göra sina åsikter gällande såväl uti representationen som i konseljen, ett ökat intresse för målens ut-

[1] C. F. Wærn, Bör det vilande representationsförslaget antagas, 1850, sammanfattar i sin kommentar till 1848 års projekt, III, 3, i samma riktning »de utomordentligt stora fördelar, vilka genom statsrådsledamöternas omedelbara deltagande uti riksdagsarbete och deras öppna och dagliga umgänge med folkombuden vinnas»: »Såväl Konungen, som folket och dess ombud erhålla den mest fullständiga och tillförlitliga kännedom om statsrådsledamöternas åsikter och kunskaper, samt om utmärktheten av deras talanger och duglighet; folkombud och statsrådsledamöter erhålla ömsesidigt de noggrannaste och bästa upplysningar om statens behover och befintliga tillgångar till deras fyllande, samt om folkets tillstånd och medlen till deras förbättrande.» Jfr Trolle-Wachtmeister, Anteckningar och minnen II, 281.

[2] Wærn, a. broschyr III, 4; jfr I, 50 ff. Hugo Hamilton utvecklar på börsmötet $^{29}/_{11}$ 1865 (enligt referat i Aft.) överensstämmande synpunkter: »En växelverkan skall finnas mellan regering och representation. Det nya förslaget ger åt denna växelverkan en hävstång genom de ansvariga rådgivarnas tillträde till representationen och detta vid årliga riksdagar. De kunna därvid lämna alla nödiga upplysningar och besvara interpellationer och sålunda bevara det konstitutionella inflytande, som en regering

gång, — utan något därmed förenat behov av andra än öppna och lagliga medels begagnande för sina syftens vinnande, — och, med tvånget att offentligen förklara och försvara alla sina åtgärder, en större anledning till ansträngningar och en livligare känsla av ansvarighet. Med folkombudens och statsrådsledamöternas ömsesidiga kännedom, såväl om varandras tänkesätt och egenskaper, som om de bästa utvägarne till beredande av nationens välstånd, blir därtill en enig samverkan möjlig, och ett fullständigt förtroende emellan regeringen och folket kan vinnas», under det att däremot »verkliga skäl till misstroende varken kunna bliva dolda eller, där de ej kunna övervinnas, tillåta statsrådsledamöternas fortvarande uti ämbeten, vilka de ej längre kunna till fäderneslandets väl utöva». Reformen utgör på sitt sätt enligt liberal mening ett det effektivaste krafttillskott till regeringen. Närvaron i representationen blir ej en statsråden pålagd tyngande och hindrande skyldighet, som riksdagen med hjälp av den nya ordningen, liksom stortinget i Norge genom den ominösa »klocksträngsparagrafen», skulle tvångsvis utkräva, utan en rättighet av värdefullaste art. Det enskilda statsrådet gives tillfälle att genom skickligt ingripande i debatterna befrämja framgången för sina egna ärenden och sålunda styrka sitt inflytande och sin auktoritet. För regeringen öppnas de bästa villkor att under allmän, målmedveten aktivitet och ständig jämn växelverkan med opinionen inom riksdagen befästa sin allmänna prestige. Därjämte förmår den såsom medlare mellan kammare och partier, när bristande kontakt eller skiljaktiga politiska meningar hota med brytning, verka för »välgörande samband och enhet». Den ledande och sammanhållande uppgiften faller den till. Kort sagt, det »sant konstitutionella styrelsesättet» erhåller den bästa stadga.

Men betydde ej detta i själva verket en glidande övergång till det parlamentariska statsskicket? Stodo ej dessa moderat-liberala, som med munnen bekände sin trohet till den ärvda författningen och i enständiga

---

måste hava för att vara stark, och detta på ett vida säkrare och ändamålsenligare sätt än de hittills kunnat.» I sin broschyr samma år, Slutsatser i representationsfrågan, utför han, s. 76, samma tanke: »De årliga riksdagarna snarare öka än minska regeringens förmåga att emotstå alla sådana försök (att öva åverkan å konungens prerogativ och en stark konungamakt) genom den tätare och innerligare beröring, varigenom de båda statsmakterna därigenom komma till varandra. — — — Genom ministrarnas tillträde till riksdagens överläggningar har även en upplyst och fosterländskt sinnad konung ett varje år öppnat tillfälle, att inför representationen utveckla sin åsikt för och grunden för sin regerings åtgärder, samt att dymedelst förvärva sig en majoritet inom kamrarna, med ett ord att regera folket genom folket, vilket numera är det enda men också säkraste sättet att med framgång styra ett konstitutionellt land.» Här närmar sig motiveringen tydligt parlamentariska tankelinjer, vilket i fortsättningen även av författaren erkännes. Hamiltons ståndpunkt står något till vänster om den av moderat-liberalismens mest representativa män företrädda.

försäkringar betygade sin omsorg om en »starkt konungamakt» under »levande växelverkan mellan styrelse och folk», färdiga att faktiskt anamma och bereda väg för ett parlamentariskt riksdagsvälde? De konservativa sökte ställa dem mot väggen. De ville hava klart besked. Finge konungadömet besitta sin dittills innehavda, av 1809 års författning anvisade och avsedda, självständiga styrande makt? Eller skulle faktiskt representationen och ett av densamma beroende ministerkabinett bliva den avgörande myndigheten? Skulle statsrådet bildas på konungens förtroende? Eller ständernas vilja göras bestämmande?

Svaret gavs oftast undvikande. Männen i närheten av vänstra flygeln, en Hugo Hamilton, en Dalman, än mer representanter för klarare radikalt liberala färger såsom Hierta, Blanche och andra borgarståndets ledare, deklarerade öppet parlamentarismen som sitt ideal.[1] Företrädarna av en mer förmedlande åskådning däremot, ministärens och de moderata gruppernas män, gingo ej lika frankt i svaromål. De ville undslippa att inställa de konstitutionella relationerna under ett dylikt perspektiv av ömsesidigt motsatsförhållande två parter emellan, där den enes fördel är den andres förlust och varje rättighet väges på balansvåg. En allmän och ömsesidig hänsyn skulle utjämna eventuella motsättningar och göra en frågeställning sådan som den av interpellanterna förelagda inaktuell. Den konservativa kritiken, anmärker Rydin[2], »utgår från den grundsats, att konungens och representationens förhållande till varandra utgör ett balanserat förhållande, enligt vilket konungamaktens myndighet minskas, i den mån representationen erhåller ökad förmåga och styrka att uttrycka och giva eftertryck åt folkets ej minst genom regeringens egen verksamhet samlade och upplysta mening, och tvärtom ökas i den mån representationen blir betydelselös, i stället för att ansluta sig till den grundsats, som antager att regerings och folks förhållande till varandra är del av en efter arbetsfördelningsgrundsatsens fordringar ordnad samverkan emellan konung, statsråd, representation och folk, vilket förhållande fordrar ett ömsesidigt förtroende emellan dessa krafter, såsom ett huvudvillkor för samhällets sunda utveckling». Enligt en sådan åskådning kunde icke definitiv förhandsupplysning om vilken faktor, som för regeringsbildningen under varje politisk situation skulle bliva den bestämmande, lämnas. Kooperationen mellan statsmakterna skulle bliva av den intima och smidiga art, att ett sådant särskiljande mellan den enes och den

[1] Ehuru visserligen detta icke betydde anslutning stricte till det engelska mönstret eller fullt accepterande av partiparlamentarism i modern mening. För Hamiltons del se hans, nedan s. 133 anförda, yttrande 1867, FK. III, 327.

[2] Betraktelser, s. 158.

andres inflytande icke läte sig göra. I varje fall icke någon för alla förhållanden gällande regel uppställas.

Men fanns ej likvisst i denna under det ömsesidiga förtroendets och samverkans tecken uppställda teori en avgjord parlamentarisk tendens förstucken? — Vissa lösryckta uttalanden fällda i skilda sammanhang syntes giva stöd åt sådana misstankar. I den De Geerska motiveringen i första P. M. för representationsreformen var inryckt en passus, som tycktes lämna en fingervisning i sådan riktning.[1] Den talade om »omöjligheten av en stark regering, vilken måste äga ett säkrare stöd av representationen, än som kan vinnas, när densamma är delad i två lika mäktiga partier, vilka av ståndsintresse eller ståndshat göra nästan allt till partifrågor». Regeringsproblemet var där berört från en sida, som föreföll antyda, att ett drivande motiv för avskaffande av ståndsrepresentationen var dess hinderlighet ur parlamentarisk synpunkt. Positivt borde väl detta innebära, att konstruktionen av representationsreformen, det nya kammarsystemet och de supplerande bireformerna, direkt insyftats på fast samarbete mellan regering och riksdag i parlamentariska former? Man hade vidare i offentliga uttalanden från ministärens sida dessa ständigt återkommande hänvisningar till »nationens tänkesätt», »folkets upplysta mening», »tidsandan», »nationalviljan». Berörda P. M. talade om »det allmänna tänkesättet hos pluraliteten av såväl förmögna och mindre förmögna som mera och mindre bildade» såsom via de samfällda valen bestämmande för den nya riksdagen. Den officiella motiveringen underströk samma synpunkt. Förslaget förklarades utgå från den grundsats, »att en nationalrepresentations nödvändigaste egenskap är att vara ett sant uttryck av tänkesättet hos majoriteten av den politiskt tänkande delen av nationen». Den officiösa broschyren[2] betonade betydelsen »för möjligheten av en stark regering», att »representationen uttrycker det politiskt tänkande flertalets mening», d. v. s. »det allmänna tänkesättet». »För att styra i vår tid, måste man styra det allmänna tänkesättet, men för att styra detta måste man känna det»; den nya representationen skulle bereda möjligheten av en sådan styrelse under regeringens ledning. I ståndsdebatten framhöll De Geer[3] såsom »representationens ändamål» att bilda »ett i möjligaste mått sant uttryck för folkets mening»; därav hade konungamakten mera att vinna än förlora. Gripenstedt understödde: Konungens »moraliska makt, då denna betraktas från sin rätta och ädla synpunkt», konungamakten »i upphöjd mening

[1] I motiveringen till statsrådsprotokollet är den däremot utelämnad.

[2] Några ord, s. 7 f.; jfr om allmänna meningens betydelse även den insända, av De Geer skrivna, artikeln PoIT. $^{10}/_{11}$ 1865.

[3] 1865, Ad. I, 189.

— den enda som står i samklang med tidens fordringar —» bör bliva starkare, »när folkets vilja och tänkesätt får ett sant uttryck i representationen»; »då skall konungen kunna genom goda och skickliga rådgivare, som äro trogna budbärare av hans tankar, ingjuta sin anda i folkförsamlingen och därigenom gå i spetsen för sitt folk».[1] Manderström ansåg förslaget väl ägnat »att skapa förtroende mellan konungen och folket, samt därigenom giva regeringen det ovillkorligen behövliga stödet av en representation, som blir ett sant uttryck av nationens tänkesätt».[2] — Det var ordalag, som voro välkända i den liberalt-parlamentariska vokabulären. I den nyttjades med förkärlek dessa ständiga hänvisningar till folkviljan såsom statslivets drivande kraft. Där var detta resonemang om en förvandlad, moraliskt upprättad konungamakt, som i oskiljaktig förening med folkmakten fyller sina regentplikter, hemma. För det konstitutionella tänkesättet i dess enligt konservativ dualistisk tolkning hävdvunna mening föreföll det däremot främmande. I de konservativas öron skorrade det hårt. Man såg sina misstankar om maskopi med parlamentariska maktsträvanden bestyrkta. När Gripenstedt till sist[3] såsom karaktäristik av det nya statsskick, i vilken »konungamakt och folkmakt» under »inbördes växelverkan», »samdräkt» och »sammanslutning» skulle ingå, betecknade detta såsom en »statsmakternas förening», syntes anslutningen till parlamentariska mönsterbilder alldeles särskilt frapperande. Parlamentarismens monistiska grundtanke, den »enhetliga statsmaktens» ideal, föreföll öppet accepterad.

Otvivelaktigt funnos intima beröringspunkter. Den allmänna opinionens betydelse var given en accentuering, som starkt erinrade om dess plats i det parlamentariska systemet. Samverkans-tanken hade erhållit en högspänning, som syntes uppvisa en styrkegrad, under normala förhållanden jämförlig med den kontinuerliga, fasta kooperationen mellan statsmakterna i det parlamentariska systemet. Den »mera principiella utveckling av det konstitutionella samhällsskicket»[4], som de

[1] Tal vid börsmötet $^{21}/_{11}$ 1865 (Tal, anföranden och uppsatser II, 5 f.), 1865, Ad. I, 406. Stark konungamakt betyder alltså icke »rättigheten att göra vad man behagar», utan består »dels i förmågan att motstå tillfälliga kastningar och överilningar hos folkviljan, dels, och huvudsakligen, däruti, att den skall utgöra den medelpunkt, där samhällets hela kraft samlas och varifrån denna kraft kan ledas till stor och nyttig verksamhet. Konungamakten skall förlora den negativa fördelen att kunna 'härska genom att dela' — — men den skulle vinna ojämförligt mycket mera genom att kunna ingiva sin anda även åt folkmakten, och, i fast förbund med denna, ännu kraftfullare leda samhällets angelägenheter.»

[2] 1865, Ad. I, 315 f. »En stark konungamakt kan bildas även utan en folklik representation vid sin sida, men i våra tider kan den utan detta stöd icke i längden bestå.»

[3] 1865, Ad. I, 270.

[4] R y d i n, Betraktelser, s. 166.

moderat-liberalas författningspolitiska program enligt egen mening företrädde, gick i en riktning, vilken avgjort fjärmade det från författningens dualistiska utgångsläge. Attraktionen till det parlamentariska statsskickets domäner var i så måtto obestridlig. Gränsmarkerna hade beträtts. Men gränsen överskreds icke. Det definitiva steget blev ej taget. Uppgivelsen för det parlamentariska samverkansidealet gjordes icke total — åtminstone icke tills vidare. Huru i framtiden, i händelse av gynnsam utveckling av de politiska betingelserna, skulle ske var ovisst. Någon förhandsutfästelse därom undvek man att göra. Möjligen vore man då beredd att ställa sig välvilligt sympatisk. Det berodde på omständigheterna — komplicerade förhållanden varom nu intet med bestämdhet kunde sägas. För närvarande bevarade man ett visst förbehållsamt avstånd. Maktdelningstanken släpptes icke.

Man spårar den tydligt i den De Geerska reform-konstruktionen. Även om denna är så kalkylerad, att riksdagens samlings- och verksamhetsförmåga skulle besitta goda utvecklingsmöjligheter, varigenom kombinering med nära parlamentarisk samverkan med regeringen icke blev såsom i den gamla ståndsriksdagen helt utesluten, blir å andra sidan åt jämviktstanken i motiveringen given sådan betoning och i riksdagsordningen i form av en i representationen inflyttad inre dualism så stark tillämpning, att tvivel om dess samband med en alltjämt bevarad allmän balansteori icke kan råda. Den från Guizot lånade, både i den officiella motiveringen och i den officiösa broschyrutläggningen använda satsen om »centralmaktens eller suveränitetens de facto delning» såsom »den enda konstitutionella form, som fullständigt motsvarar det representativa systemets grundprincip och tryggar dess bevarande, emedan det är en enda, som, i det den uppställer jämlikar till de makter, som ej kunna erkänna någon överordnad, hindrar dem alla att fordra och inkräkta suveräniteten de jure, d. v. s. enväldet»[1], synes ovedersägligt ådagalägga, att De Geer vidhåller en maktdelningsteoretisk ståndpunkt. Med utgångspunkt från denna uppbygger han sina tvenne till viss grad karaktärsskilda kamrar med lika »inre makt» såsom tvenne »jämlikar», för att inom representationen uppehålla en inre balans och därmed inom statsskicket grundfästa ett allmänt jämviktsläge. Ingen får hava »en för det helas jämvikt vådlig tyngd». En »stark konungamakt» vid sidan av »en lika stark representation» hör till hans »allmänna satser i statsläran».[2] Så anser han sig även kunna underskriva de allmänna kritiska uttalanden rörande folksuve-

[1] Se bihanget.

[2] Några ord, s. 19. »Den andra statsmakten bör vara regeringens jämlike och kontrollant». PoIT. $^{10}/_{11}$ 1865.

ränitet, demokrati o. s. v., som från konservativ sida (närmast av Södergren i Satser) blivit gjorda: »Vi finna det mesta sant och väl sagt».[1] Även söker De Geer ådagalägga, »det en parlamentarisk styrelse icke nödvändigt följer av en kammare med samfällda val», ej heller blir produkten av föreningen mellan en sådan representation och årliga riksdagar.[2] Historiens lärdomar visa, »att de mest utvecklade parlamentariska regeringar hava funnits hos England med dess aristokratiska representation och hos oss själva under Frihetstiden med vår ståndsrepresentation; att däremot Frankrike och Preussen med årliga riksdagar och samfällda val i andra kammaren icke hava en sådan regering, ja, att t. o. m. de Nordamerikanska Förenta Staternas republik icke hava den. Det är icke representationsformen utan den monarkiska känslan hos folket, som bestämmer, om representationen vågar sträva att tillvälla sig den verkställande makten. Svenskarna älska konungamakten och skola, såsom vi hoppas, ännu länge illa anse dem, som vilja därpå inkräkta.»

Professor Rydins i dessa spörsmål utförligare kommentarer till reformförslaget, av De Geer givna berömmande vitsord[3], bäras av en i det väsentliga ensartad tendens. De äro närmast uttryck för hans personliga åskådning på den politiska situationen men lära i sina huvuddrag kunna anses representativa för den moderat-liberala riktningen i allmänhet. Rydin betonar med skärpa betydelsen av starkt hänsynstagande till folkviljan och representationen, i avseende på konseljbildningen, där folkets eller folkets representations förtroende för styrelsen skulle vara ett för dess styrka essentiellt moment[4], liksom beträffande regeringsarbetet, vars allmänna riktning måste av representationens beslut i lagstiftnings- och beskattningsväg vara utstakad och efter de »med folkets berättigade anspråk och upplysta tänkesätt» förtrogne rådgivarnes tillkännagivna, motiverade mening lämpad, stundom »i strid med konungens instinkt», hans »subjektiva omotiverade mening».[5] Efter detta framhävande av samverkanskravet inskärper han emellertid till sist sitt avståndstagande från det »ministeriellt parlamentariska styrelsesättet.»[6] Det parlamentariska statsskicket »har

[1] Några ord, s. 14, 19.

[2] Några ord, s. 42 f., PoIT. $^{10}/_{11}$ 1865 (resonemanget, utfört i polemik mot Nordströms Bref, följer här nära den kort förut publicerade, i samma tidning refererade, av Rydin gjorda framställningen; se nedan).

[3] Minnen I, 277, PoIT. $^{10}/_{11}$ 1865. Den officiella tidningen ägnar broschyren ingående referering $^{7}/_{11}$—$^{9}/_{11}$.

[4] Se bihanget.

[5] Se bihanget.

[6] Betraktelser, s. 167 ff. Benämningarna »parlamentariskt styrelsesätt» och »ministerstyrelse» användas sida vid sida utan närmare åtskillnad på ett sätt som avsätter och blottar tydliga brister vid försöket till begreppsbestämning; ministerstyrelse i preg-

utvecklat sig och ej allenast burit sig, utan burit välsignelserika frukter i England, där det är ett resultat av de engelska samhällselementernas inbördes förmedling. — I och för sig behöver det således ej innebära några vådor. Men om det efterapas, utan att man gjort sig reda för den grund varpå det bör stå, kan det bliva betänkligt. Man kan med skäl yttra farhågor däremot, om det hos oss skulle införas med den nya representationsreformen.» Detta är dock icke att befara. De grundlaga villkoren äro därför hinderliga. Först skulle de paragrafer i regeringsformen, som ordna konungens, statsrådets och representationens förhållande till varandra: rörande allena-beslutanderätten, den obligatoriska föredragningen inför konungen i regeringsärenden, den exklusiva k. utnämningsrätten av ämbetsmän och deras inamovibilitet, liksom ständernas detaljkontroll på olika områden, upphävas. »Alla de stadganden, som, efter den varning vi fått av frihetstidens statsskick, hava ingått i vår grundlag för att göra konungen till styrelsens centrum, försäkra domaremaktens självständighet och skydda ämbetsmännen mot störande intrång från representationens sida, skola kullkastas», innan en tillämpning av de parlamentariska grundsatserna är möjlig. Något sådant har man ej att vänta av den nya representationen, vilken »sannolikt komme innehålla samma samhällselementer som förut», med någon tillsats av nya, dem fullt jämngoda medborgareklasser. Det vore otänkbart, att de skulle plötsligt »bliva anfäktade av ett slags sting, förlora besinningen och rusa blint på konungamakten». Och avgörande är under alla omständigheter, att landet »saknar materialier» till ett sådant statsskick. Därtill fordras nämligen tillvaro av män, som uteslutande ägna sig åt det politiska livet samt uppfostra sina söner därtill samt att en stam av statsmän, dugliga till ministrar, var och en representerande och understödd av sin fraktion inom representationen, finnes att tillgå för den härskande riksdagsmajoriteten.[1]

nant, statsrättslig mening göres, vid sidan av den grundläggande fordran, »att ingen minister mottager ledningen av styrelsen, som ej tillhör, såsom en bland de förnämsta ledarna, representationens härskande majoritet», till ett essentiellt karaktärsdrag i parlamentarismen.

[1] Rydin fortsätter (s. 171) med att utlägga huruledes, »om således det ministeriellt-parlamentariska styrelsesättet ej är att befara, ännu mycket mindre Frihetstidens statsskick är att frukta». För att detta statsskick skall kunna förnyas, fordras vissa förhållanden, vilka nu ej kunna skapas: återgång i folkbildning och moralitet, inskränkt pressfrihet och offentlig kritik, begränsning av konungens myndighet inom statsrådet (till blott innehav av tverne röster) och i förhållande till representationen, förbud för rådets medlemmar att deltaga i dess överläggningar, slutligen återupprättande av ett hemligt utskott såsom den egentliga regeringsmakten. »Är det icke snarare sannolikt, att vår nuvarande representation med sin söndring inom sig, sin oförmåga av växelverkan, så väl med konungen, som med folket, och med sin saknad av tillfälle att i allmänhet mer än i ett stånd tillägna sig såsom medlemmar statsrådets ledamöter, skall kunna utveckla Frihetstidens tvedräkt och adeliga partilystnad?»

Att inom den moderat-liberala gruppen det dualistiska åskådningssättet fortfarande behållit sitt grepp om uppfattningen torde sålunda icke böra betvivlas. Även om den opportunistiska böjlighet och allmänna receptivitet för intryck från höger och vänster, från nedärvda statsteorier såväl som från den moderna »tidsandans» fordringar, vilken utmärker centerriktningen, lett till en konfusion av grundsatser, som uppmjukat de hos flertalet av de konservativa ännu i oförsvagad styrka bibehållna skarpt antiparlamentariskt skurna dragen, är dock den konstitutionella karaktären djupast förhärskande och ytterst motiverande. Tvivelsutan hava dess främste målsmän planerat sitt stora reformprojekt efter en grundritning, vars bestämmande huvudlinjer bära specifikt konstitutionell prägel. Man äger ej rätt att ifrågasätta uppriktigheten i deras härutinnan tillkännagivna syftemål.

Därmed är emellertid ej sagt, att de moderatas riktlinjer skulle bliva bestämmande för reformens tillämpning. Omöjligt var ej, att deras på sistone stora inflytande i konselj och riksdag under de nya förhållandena bleve inskränkt och att deras uppfattning av reformens praktiskt-politiska verkningar skulle visa sig felaktig. Ingen kunde med visshet förutse, hur den nya representationen skulle sätta sig. Spekulationerna om dess sammansättning och politiska tendenser tedde sig i mycket som en räkning med idel obekanta. Kalkyleringsförsöken gåvo de mest växlande resultat. Läget var i betydande utsträckning labilt.

Att en återgång till äldre ordning ifråga om relationerna mellan statsmakterna ej var att påräkna, kunde väl med säkerhet förutsägas. Försök i den riktningen skulle ofelbart stöta på de svåraste hinder. Den gamla författningen gav ej längre, efter den justering som den i sina organisatoriska delar genom de vidtagna förändringarna undergått, samma stöd däråt som förut. Representationsreformen inklusive de åtföljande nybestämmelserna rörande årliga riksdagar och statsråds tillträde ex officio gåvo uppenbart åt riksdagen en politisk tyngd, som svårligen lät sig inpassa i ett konstitutionellt viktsystem, där konungen gjorde anspråk på att i samma omfattning, som under en äldre period varit fallet, personligen fälla utslaget. Att, omedelbart efter det en statsrättslig nyorganisation blivit genomförd, som till hela sin syftning inriktade sig på att flytta regeringsmakt och representation närmare varandra, som skärpte kontrollmöjligheterna för den senare och avsevärt höjde dess allmänna aktionsförmåga, söka återuppbygga den förra isolerings- och vetobarriären för att sålunda stötta en kunglig »allena-styrande»-politik, kunde anses på förhand dömt att misslyckas. Därför talade föregående, under långt gynnsammare villkor inledda, men

ändock misslyckade och övergivna försök ett språk, som icke borde kunna misstydas.

Fråga var i stället, huruvida en balans, som åt konungamakten uppehöll en med riksdagen någorlunda jämnställd självständig position, skulle kunna hävdas. Strävanden till inkräktning från riksdagens sida på konungens dittills innehavda maktbefogenhetsområden hade erhållit möjligheter till sitt förfogande, som dittills ej förefunnits. Omöjligt var ej, att tendenser i sådan riktning efter den vidtagna förstärkningen i riksdagens organisatoriska betingelser skulle i sådan omfattning göra sig gällande, att konungamaktens förmåga att hålla sin ställning uppe på konstitutionell nivå skulle hårt påfrestas. Det fria tillträdet för statsråden till representationens plenarförhandlingar erbjöd regeringen inflytandesresurser, som för hävdande av dess maktställning i konstitutionella former voro av största värde. Däruti hade otvivelaktigt de moderata rätt. Men det *kunde* även medföra motsatt verkan. Reagensen var ej på förhand given till favör för regeringsmakten. I den händelse icke reformen från regeringens sida utnyttjades med politisk omsikt och tillämpningen från början inriktades efter angivna målmedvetet upplagda linjer, var en maktförskjutning i omvänd riktning icke utesluten. Då kunde den statsrådet givna rättigheten förvandlas till tvångsartad förpliktelse, varunder parlamentariskt riksdagsvälde i en eller annan form komme att introduceras.

Uppenbarligen ställde de nya författningspolitiska förhållandena på regeringen väsentligen skärpta fordringar. Politisk insikt, initiativförmåga och målmedveten sammanhållning voro mer än någonsin oundgängligt erforderliga. En lösning av regeringsmaktens organisatoriska problem, som på ändamålsenligaste sätt tillvaratog disponibla personliga tillgångar, var inför den skedda omvandlingen i den andra statsmaktens ställning av nöden påkallad. På förefintligheten hos vederbörande av statsmannainsikt i vad det nya läget i detta avseende krävde och fast vilja att därefter handla, berodde ytterst, i vad på regeringen ankom, dess förmåga att giva det »nya statsskicket» en utformning, som åt första statsmakten inrymde en på konstitutionell basis uppbyggd självständig position.

*

Förutsättningarna för den sittande ministären att vid det nya riksdagsskickets första prövning åt regeringsmakten hävda en stark och inflytelserik ställning föreföllo, så långt det vid en yttre anblick kunde bedömas, gynnsamma.

Prestigebehållningen från föregående verksamhet var ju synnerligen vägande. Sin auktoritet såsom reformernas »stora ministär» besatt konseljen fortfarande i väsentligen oförminskat mått. Dess sammansättning hade sedan sista ståndsriksdagen icke genomgått större förändringar, än att den alltjämt med sin personliga kredit borde kunna göra anspråk på det stöd och det förtroende från vida kretsar och särdeles från dem, vilka i den nysammansatta riksdagen kunde antagas erhålla vidgad representation, som under tiden näst förut kommit den till del.

Väl hade ministären gjort en stor förlust, större måhända än för ögonblicket insågs, i Gripenstedts avgång. Länge förberedd, nu äntligen, senhösten 1866, oåterkalleligen beslutad, efter det senaste riksmötes förhandlingar satt krönet på hans frihandelspolitik och därmed löst honom från hans finansministergärnings mest bindande förpliktelser och sedan hans gamla sjuklighet blivit honom alltmer besvärande i arbetet[1], berövade den statsrådet en personlig kraft av sällsynt värde. Full personlig ersättning för den djupa erfarenhet och eminenta parlamentariska förmåga, energiska initiativrikedom och programmatiska fasthet, som Gripenstedt representerat, stod icke på en gång att vinna. Efterträdaren, landshövding, f. överste Lagercrantz, ehuru känd för administrativ drift och såsom deltagare i flera riksdagar (tidigast 1847—48, senare regelbundet från 1859) rätt väl förfaren i riksdagsvärv, särdeles i departementet närmast berörande ärenden (ordförande för riksbanksfullmäktige 1864, placering i banko- och bevillningsutskotten), ägde icke personlig kapacitet av sådant mått, att han helt kunde fylla föregångarens plats.

Ombytet på en av konsultplatserna däremot, varvid Malmsten, som kort efter riksdagens avslutning, likaledes av personliga, opolitiska skäl, resignerade[2], remplacerades av Ehrenheim, gav konseljen en tillsats i parlamentarisk förmåga, som mer än kompenserade företrädarens.[3] Såsom ledamot av ridderskapet och adeln 1850—51 och därefter regelbundet från 1856—58 års riksdag, med placering successivt i besvärs-, banko- och konstitutionsutskotten och framskjuten plats i partiförhandlingar och politiska debatter, i vilka han senast vid representationsreformens genomförande uppmärksammats såsom en bland de främste, av regeringen med särskilt förtroende gynnade[4] försvararne

[1] De Geer, Minnen II, 38.

[2] De Geer, Minnen II, 40 f.

[3] Politisk och facklig meritförteckning hos Ehrenheim, Några minnen, s. 67 ff., von Möller, 1867 års första kammare, s. 52 f.

[4] E. hörde till de få »invigde», som före förslagets definitiva utformande och framläggande blivit tagna till råds. Några minnen, s. 77, De Geer, Minnen I, 236.

av dess förslag, ägde han anseende såsom god parlamentarisk kraft. Möjligen kunde han i någon mån fylla Gripenstedts plats i det riksdagspolitiska arbetet.[1] Att hans fackliga meritering för det konsultativa ämbetet var mer än övligt knappt tillmätt, då han på över ett decennium icke varit i regelmässig juridisk tjänstgöring, betydde mindre i betraktande av statsrådets i övrigt goda personliga resurser i detta avseende. Hans praktiska erfarenhet i egenskap av f. bruksdisponent och lantpossesionat gav i stället statsrådet en tillsats i yrkesinsikt på dessa områden, som icke var att underskatta, även om detta eljest vid rekrytering av statsrådsämbetena föga plägade uppmärksammas.

Med undantag av dessa tvenne omskiften var emellertid ministären i sin personliga uppsättning oförändrad sådan den sedan 1863 verkat. Framför allt stod De Geer kvar på sin post. Under det sannolika antagande, att de gamla statsråden var i sitt fack och alla i gemen med sin erkända premier i spetsen fortfarande skulle sträva att efter de allmänna politiska ledlinjer, som förut präglat deras verksamhet, med sin samlade erfarenhet och stora fackliga insikt utveckla ett energiskt regeringsarbete, syntes, så vitt icke komplikationer i deras förhållande till konungen eller eljest oförutsedda händelser tillstötte, betingelserna för omsiktsfull och målmedveten regeringsledning vara de bästa.

Höstvalen 1866 bådade även gott. Delvis fingo de innebörden av ett väljarnas direkta förtroendevotum till statsrådet. Invalen av sex konseljens ledamöter i första kammaren, varibland justitiestatsministern främst på Stockholmsbänken, åtföljdes av kommentarer i pressen, vilka tydligt framställde dem såsom uttryck för ett utbrett förtroende inom valkorporationerna för ministären och dess politik; ett visst motstånd från konservativt håll endast pointerade detta förhållande.

Särskilt företogs De Geers så gott som enhälligt beslutade inval av huvudstadens stadsfullmäktige under former, som framhävde denna valets särskilda karaktär.[2] Fullmakten överlämnades i speciellt högtidliga former genom en deputation, vars ordförande betecknade valet som en betygelse av stadsfullmäktiges aktning och förtroende till excel-

[1] »Avsikten med min utnämning var, att jag såsom van riksdagstalare skulle göra nytta under debatterna i kammaren», skriver E. själv, Några minnen, s. 56.

[2] Invalet skedde med 87 röster av 96. Den liberala och moderata pressen lät det åtföljas av livliga komplimanger till »regeringens främste man» såsom den »ledande statsmannen» och »en av landets största parlamentariska förmågor». — Den i pressen mycket omdebatterade Gripenstedt'ska kandidaturen vid andrakammarvalen i Stockholm, lancerad från liberalt håll, gick även med glans igenom och betraktades även den som ett votum för regeringspolitiken.

lensen. De Geer underströk i sitt svarstal[1] med programmatisk betoning betydelsen av »detta bevis på medborgerligt förtroende» till en statsrådets ledamot såsom ett värdefullt moraliskt understöd i hans ansvarsfulla kall i arbetet för konungamaktens och folkets oskiljaktigt förenade sanna intressen. »Det är icke genom att ställa de båda statsmakterna till sin natur fientliga mot varandra, som landets väl bäst främjas; och ett av bevisen — om än icke av villkoren — för deras eniga strävan till det gemensamma målet, är om konung och folk med valen av sina förtroendemän träffa samma personer.» På en gång hade därmed invalets betydelsefulla innebörd av direkt förtroendedeklaration offentligen konstaterats och statsrådets främste man samtidigt tagit sig anledning att framhålla sin och därmed ministärens orubbade anslutning i princip till de allmänna samverkansgrundsatser, på vilka regeringen i sin förra verksamhet uppbyggt sin fasta ställning. Man utläste därur goda tecken för framtiden.

Även i övrigt ansågos valen hava utfallit särdeles fördelaktigt. Valagitationen hade i allmänhet varit ringa. Partimotsatser hade gjort sig föga märkbara. De starka farhågor, som förut yppats för exklusivt »bonderegemente», syntes ej bekräftade. De officiella kalkylerna över reformens verkningar föreföllo i så måtto vid tillämpningen i det närmaste verifierade. Utsikterna till gott samarbete ansågos lovande. Det var en allmän förväntan, att ministären skulle, stödd på sin obrutna, i valen befästa prestige och förtroendefull lojalitet från de kretsar, som till densamma voro förpliktade av erkänslans band, göra sin auktoritet under de nya, oprövade formerna kraftigt gällande och från början giva samarbetet mellan regering och riksdag en inriktning, som befäste den första statsmaktens andel i ledningen av statsarbetet. Visserligen hyste de konservativa vissa tvivel om förmågan och den fasta viljan. Även begynte inom en del liberala kretsar med djupare radikal försänkning trevande ansatser till misstro göra sig märkbara.[2] Dock icke i en omfattning, som i någon väsentlig grad förmådde rubba det för regeringen förmånliga, sedan ståndstidens avslutningsår givna, opinionsläget.

Förväntningarna svekos. Utvecklingen blev helt annorlunda än man i allmänhet tänkt sig. Ministären höll ej, vad dess goda antecedentia lovat och gamla anhängare av dess välbeprövade kapacitet hop-

[1] Talet tryckt i PoIT.; refererat även i De Geers Minnen II, 44 ff.

[2] Aftonbladets artiklar vid riksdagens början, $^{12}/_{1}$, $^{14}/_{1}$ 1867, förråda en spirande kritik från den under närmast föregående år eljest i stort sett oklanderligt regeringstrogna pressen. Den politiska stiltje och tillbakadragna försiktighet, som under senare delen av det gångna året i vissa regeringens vidtagna eller underlåtna åtgärder kommit till synes, börjar irritera.

pats. En omsvängning i den allmänna meningen till ministärens nackdel begynner redan tidigt träda i dagen. Det dröjer ej långt in på den första riksdagen, innan allvarliga utryck för besvikenhet och missnöje med regeringens hållning yppas, även inom kretsar, som förut under reformarbetet intimt koopererat med densamma och fortfarande stå den nära.

Försämringen i ministärens ställning i det allmänna omdömet inom såväl som utom riksdagen fortskrider sedan oavbrutet. De smärre förändringar i sammansättningen, som konseljen, delvis av riksdagspolitiska skäl, undergår i mellantiden mellan 1867 och 1868 års riksdagar, förbättra icke i någon avgörande mån dess läge. Reuterskiölds avlösning av överste Abelin[1] giver något bättre förutsättningar åt krigsministeriets representant att fylla den otacksamma, men synnerligen krävande och maktpåliggande uppgiften att på parlamentarisk vädjobana företräda dess särskilda synpunkter. Lagercrantz' demission på grund av sjukdom och f. konsultative, landshövding af Ugglas' inträde i hans ställe tillför konseljen en särdeles duglig parlamentarisk förmåga av reformkonservativ anläggning med ingående erfarenhet i riksdagsarbetet, vunnen under långvarigt deltagande på riddarhuset (från 1850), senare i första kammaren samt genom kvalificerande utskottstjänstgöring (ledamotskap i besvärs-, konstitutions- och statsutskotten, ordförandeskap i bevillningsutskottet 1865—66, 1867). »Konseljen hade fått ökad styrka i fråga om talang och riksdagsvana — men också ökad nervositet.»[2] Det var anledning betvivla, att den tillsats i politisk kapacitet, som vunnits, skulle uppväga friktionen från de divergenser ifråga om uppfattningen av regeringspolitikens medel och mål, som med de nya krafterna inflyttats i konseljen. Sin särskilda styrka hade den besuttit ej minst genom sin fasta sammanhållning kring den erkänt främste ledamoten. Försvagande av homogeniteten och premierledningen angrep i vitala delar dess inre konsistens.

Någon förbättring i ministärens politiska ställning kunde ej heller förmärkas. Fortfarande är dess prestige stadd i stadigt sjunkande. Statsrådets samlade förtroendekapital förverkas successivt. Dess förut väl stabiliserade opinionella och parlamentariska plattform undermineras från höger och vänster. Ännu innan den första legislaturen gått

[1] Reuterskiöld var »oaktat sin redbarhet och många förtjänster mindre lämplig att möta den nya representationen». Hans militära åsikter ansågos icke lämpliga för närvarande situation. Och han var, enligt egen förklaring, »blott knekt, utan fallenhet för det politiska livet». Parlamentariska talanger ansågos numera även på de militära fackposterna önskvärda. Ehrenheim, Några minnen, s. 57, 86, De Geer, Minnen II, 56. De motgångar departementschefen lidit vid riksdagen voro även av nedslående art.

[2] Ehrenheim, Några minnen, s. 57.

till ända, har den i så avsevärd grad hunnit försvagas, att en första genomgripande skakning hotar med fullständig upplösning.

Symptomen på försämring i regeringens maktställning i det politiska arbetet äro otvetydiga. Genomgående skjutes dess inflytande tillbaka. Ledningen glider den ur händer. Initiativet övergår i betänklig omfattning till riksdagen.[1] De enskilda motionerna ingripa med sina reformeringsprojekt på skilda verksamhetsområden in i detalj; även i frågor, som enligt sin natur syntes böra vara en regering med anspråk på auktoritativ ledning närmast förbehållna. I de viktigaste spörsmål (försvarsfrågan, nyorganisationen av de centrala ämbetsverken) väckas, innan ännu regeringen hunnit taga ställning i saken eller medan frågan ligger under kommittéutredning, ingående utarbetade motioner, vilka behandlas av riksdagen i ett flertal särskilda utskott. Utsträckning av sessionstiden över den från början avsedda möjliggör relativt noggrann, utsträckt prövning. Talrika skrivelsedirektiv ställa höga anspråk på regeringens »följsamhet och tjänstvillighet». Riksdagen intager i en utsträckning, som skarpt kontrasterar med proportionerna under ministärens tidigare verksamhetsår, arbetsgivarens plats.

Regeringen tyckes utan gensaga eller försök till fastare motåtgärder i sak finna sig uti att på detta sätt bliva pressad tillbaka. Ministärens främste betraktar denna riksdagens expansion såsom »den fria naturliga utvecklingen», ehuru han för egen del ej kan undertrycka en känsla av förskräckt motvilja inför »den förfärande mängden av motioner», och låter den sålunda passera.[2] Några kraftigare ansatser i syfte att återvinna, vad som gått förlorat, förmärkas ej. Betydelsefullare initiativ i maktpåliggande frågor utebliva de första åren så gott som helt. När viktigare förslag av politisk räckvidd framkomma, befinnas de i det närmaste utan undantag vara av en beskaffenhet, som icke förmår bereda dem parlamentarisk framgång. Den förra providentiella förmågan att utfinna den samlande medellinjen synes helt hava svikit! Propositionerna beskäras, omstuvas eller fällas, ungefär som i ståndsriksdagens äldre dagar, innan den framgångsrika regeringsregimen från 1860-talets begynnelse inleddes. Ministären tager i allmänhet utgången med anmärkningsvärt jämnmod. Uppskovspolitik skjuter frågorna på

[1] Antalet kungliga propositioner och skrivelser har i hög grad sjunkit, delvis naturligtvis på grund av de årliga riksdagssessionerna. Under riksdagarna 1859—60, 1862—63, 1865—66 registreras respektive 118, 128 och 82 nummer; 1867—70 respektive 39, 34, 30 och 33 nummer. Antalet motioner har visserligen samtidigt reducerats, men detta förklaras mer än väl av hopdragningen från fyra stånd till två kamrar. Riksdagens skrivelser uppgå åren 1867—70 till 99, 100, 93, 70; under de trenne närmast föregående riksdagarna utgöra de 147, 211, 120.

[2] De Geer, Minnen II, 50, 57.

framtiden. De få vila, till dess senare »representationens tänkesätt bättre kunde utforskas» och »meningarna voro nog stadgade för en ny tingens ordning».[1] I stort sett begränsar sig regeringen till göromål av icke-politisk betydelse eller expeditionell natur.

Uppenbart har denna regeringens allmänna inaktivitet en betydlig andel i ansvaret för nedgången i dess allmänna prestige. Kritiken, särskilt sådan den av första kammaroppositionen frambäres, accentuerar med rätta med synnerligt eftertryck detta förhållande. I en följd av högpolitiska debatter, anknutna särskilt till remissen av statsverkspropositionen, till dechargebehandlingen (1867, 1868, 1870), i enstaka fall även till interpellation ($^{11}/_{4}$ 1868, vid ministerkrisen), åtföljda av ingående diskussion i press och broschyrlitteratur[2], återkommer den därtill såsom det ständigt upprepade ledmotivet i sin granskning av regeringssystemet. Tvivelsutan överdriver denna kritik inom första kammaren till en del, inspirerad av väl förståelig rancune mot representationsreformens ministär, i sin mörka teckning av de ministeriella underlåtenhetssynderna, bristerna i regeringsverksamheten. Den polemiska tillspetsningen i angreppen skjuter stundom över målet. I det väsentliga, med avseende på huvudtendensen, synes den likväl innesluta obestridlig sanning. Ojäviga fakta kunde åberopas. Förhållandet låg i öppen dag. Kammarledamöter av mer moderat läggning och ministären från början närstående kunde efter en tid ej underlåta att, om än i hovsammare form och under vissa reservationer, biträda kritiken. Den förtätas i första kammaren till allmän opinion.

Man framhåller den starka kontrasten mellan ministären De Geer före och efter 1866. *Då* hade den utvecklat ett energiskt, för att ej säga brådstörtat, initiativ på olika områden och genomfört ett mångsidigt arbetsprogram genom ett fast parlamentariskt ingripande. *Nu* däremot utmärkes den av en initiativlöshet, som direkt provocerar riksdagen och i den ena frågan efter den andra ställer regeringen i efterhand, en planlöshet och ett vacklande, som stannar i enstaka ansatser och låter representationen vara i ovisshet om, vad regeringen egentligen vill. »Regeringen hushållar för mycket i smått.»[3] Den låter de

[1] De Geer, Minnen II, 57, 60.

[2] De ledande huvudstadstidningarna Aftonbladet och Nya Dagligt Allehanda följa debatterna med stor uppmärksamhet; ingående kommentarer och inlägg från intresserat håll fylla spalterna. Debatten i samband med dechargefrågans behandling 1870 giver särskilt i pressen anledning till ett märkligt meningsutbyte mellan ansedda politici: Henning Hamilton—von Schwerin—Hazelius—Gripenstedt—Dalman. Inläggen, införda i DA. n:r 72, 77, 79, 80, 84, 86, 88, 90, 92, finnas särskilt sammanförda i broschyrform av Dalman, Dechargefrågans behandling vid 1870 års riksdag jämte därav föranledd polemik i de offentliga bladen jämte epilog.

[3] Henning Hamilton 1870, FK. II, 343.

stora frågorna ligga nere. Just i dem borde den gripa in med förslag efter stora linjer. Nu var tillfället så gynnsamt, som över huvud taget i den nya representationen kunde tänkas möjligt. Försutet tillfälle återkommer icke. Men regeringen låter tiden gå oersättligen förlorad. Det är dess stora och obotliga försummelse. Justitiestatsministern ville urskulda sig och sina kolleger med att det för regeringen är »svårt att hinna taga initiativet i något ämne, då riksdagen skyndar att göra det snart sagt i varje».[1] Det erkännes ej som fullgiltig ursäkt. Kausalsammanhanget är ett annat. Orsaksföljden i stället den omvända. Just »emedan regeringen icke tager initiativ, har riksdagen själv måst göra det».[2] Ministären har sig själv att svara för att dess ställning i riksdagsarbetet blir allt mera tillbakaskjuten. Ej förr än den ånyo samlar sig till målmedveten kraftinsats, kunde den återvinna och hävda sitt inflytande. Det går ej i dessa tider an att vila på vunna lagrar och år efter år draga växlar på forna insatser. Skuldontot kan bli överbelastat. Det är ej nog med att ministären korrekt och formellt oantastligt fyller sina departementala uppgifter, »resolverar på besvär och avvaktar, vad riksdagen kan hava att förkunna».[3] Regeringen får ej riksdagsledningen i sin hand endast genom att vederbörande departementschef ur facklig synpunkt utvecklar den sakliga innebörden i förekommande frågor, lämnar vissa upplysningar, uttalar sina pia desideria, sedan tvår sina händer och låter tingen hava sin gång. Måhända kunde det för ett decennium sedan och därförut med den tunga ståndsrepresentationen vara tillåtet eller åtminstone utan svårare men för regerigsmakten möjligt. Nu, vid sidan av en modern riksdag, är sådan hållning oförlåtlig. Regeringen måste göra något mera. Minimifordringarna på dess prestationsförmåga äro höjda. De nya förhållandena fordra en efter representationsförändringen anpassad, effektivare ministeriell taktik.

Ministären skall hålla fast samman. Meningsskiljaktigheter synliga utåt måste på det sorgfälligaste undvikas. Nära samförstånd och kollektivt ansvar rörande samtliga regeringsärenden av större vikt är nödvändigt.[4] Statsrådet skall utveckla ett starkt arbetsprogram, om ej

[1] 1870, FK. II, 346.

[2] Wallenbergs replik 1870, FK. II, 357.

[3] Wallenberg 1867, FK. III, 329.

[4] Schartau, moderat-liberal, kritiserar 1867, FK. III, 340, ansatser till en praxis, som åt cheferna för de enskilda departementen tillerkänner ett slags självrådighet, så att de övriga rådgivarna åt honom överlämna avgörandet av alla frågor, som höra till hans departement ... »Jag anser detta icke riktigt, icke konstitutionellt. Regeringen bör handla kollektivt och bör akta sig för att låta någon av dess medlemmar bliva självrådig inom ett visst fack.» Överensstämmande W æ r n, 1867, FK. III, 333 (jfr II, 421, 459). Jfr D e G e e r, Minnen II, 51, 1868, AK. II, 98 ff., FK. II, 364 ff., III, 171 f.

direkt formulerat i bestämda allmänna teser eller samlat i ett offentligt dokument, statsrådsprotokoll eller officiellt parlamentariskt uttalande, så likväl i sina huvuddrag känt genom statsrådsmedlemmarnas föregående politiska verksamhet och i speciella fall utvecklat genom offentliggjorda statsrådsprotokoll eller deklarationer inför representationen. Den skall fullt utnyttja sina nya parlamentariska befogenheter, taga en ledande del i riksdagens förhandlingar, träda i personlig beröring med riksdagsmännen, bättre förbereda sina framställningar i kontakt med allmänna meningen och under personlig överläggning med representanter i inflytelserik ställning samt bereda sig en stark position inom själva representationen genom att kring sitt program samla partigrupper, vilka kunna bilda en fast stödjepunkt för regeringspolitiken. Ett samarbete av detta slag uppbygges endast på grundvalen av ömsesidigt stöd och ömsesidiga förpliktelser och förutsätter en kommunikation mellan regeringen och den parlamentariska koalitionen, som bör upprättas genom enande konferenser av konfidentiell natur.

På visst håll synes man benägen att tänka sig denna förbindelse fastare utbyggd som en stark, pålitlig basis för samverkan. Det gamla reformkonservativa programmet för ledande regeringsverksamhet från 1830- och 1840-talen, bevarat i minne av senare årtiondens »junker»-kotterier på riddarhuset och understött av sitt samgående i vissa delar med det liberala reformprogrammets allmänna praktiska syften, återupptages i efter tidsomständigheterna modifierad och moderniserad form. Det hade i samband med sin fordran på regeringsledning i riksdagsarbetet och system i regeringsåtgärderna även förordat ett mellan konseljen och denna närstående grupper inom ständen upprättat, nära samarbete, som skulle basera sig på statsrådets verksamma ingripande i utskottsval, gruppsammanträden och ståndens offentliga sammankomster. Nu utvecklas detta till fordran på formlig regeringspartibildning. Särskilt Henning Hamilton, närmast biträdd av A. O. Wallenberg och von Schwerin, giver åt dessa krav en pregnant formulering: En »partiregering», ehuru visserligen ej något i och för sig önskvärt, »hör till det nya representationssättet». »Ett stödjande parti, där representanten, om regeringen framlagt ett stort förslag såsom kabinettsfråga, offrar sin enskilda åsikt och av två onda ting väljer det minst onda», är nödvändigt.[1]

[1] Hamilton 1870, FK. II, 354 och anförda tidningsuppsatser samma år i DA. »Den enskilde uppoffrar, t. ex. om regeringen framlagt ett omfattande förslag, vars antagande utan förändring kronans rådgivare göra till ett villkor för sitt kvarstannande vid ärendenas ledning, sina åsikter om detaljer, med vilka han icke är tillfredsställd, för att icke åstadkomma en rubbning i de grundsatser, som bestämma regeringens åtgärder»; vilket visserligen icke betyder »att slaviskt följa regeringens me-

Så långt i riktning mot samverkan i partipolitiska former vill man nu i allmänhet icke gå. Från konservativt håll riktas anmärkningar för obefogade eftergifter åt parlamentariska ideal. Hazelius[1] finner sig, med anledning av Hamiltons yrkanden, föranlåten att offentligen anklaga honom och andra »forne konservativa» för »rollomkastning», för besmittelse med »gammal-liberala tänkesätt» à la Schwerin-Anckarsvärd och »utländsk efterhärmning, främmande för vårt regeringssätt och för vårt folklynne». Särskilt rekommendationen av »partiregering» och »regeringsparti» föranleder skarpa protester. Den konservativa majoriteten i första kammaren, särskilt dess inflytelserika ämbetsmannaelement, håller i detta avseende strängt fast vid den officiella anti-partipolitiska traditionen och motviljan mot allt, vad i någon mån kunde tänkas leda till eftergifter efter parlamentariska linjer i regeringsmaktens självständighet. De Hamiltonska satserna syntes allt för djärvt avvika från de ledlinjer för regeringens förande, som dittills alltid enligt den hävdvunna, renläriga konservativa doktrinen ansetts mest betryggande. En nyorientering med den radikala omläggning, som Hamilton tycktes rekommendera, ville man icke vara med om.

Även företrädare av liberal och moderat åskådning reagera mot den starka betoningen av partiorganisationens uppgift för regeringssystemet. Hugo Hamilton[2], som ju i övrigt enligt avgivna vittnesbörd bekände sig till parlamentariskt program, vill ej veta av organisation av relationen mellan regering och representation i former, som Henning Hamilton syntes vilja förorda. Att »strängt reglementera majoriteten, att använda s. k. whippers o. s. v., så att den blint må följa sina ledare, såsom kanske alltför mycket användes i England, är ej för oss tillrådligt». En mera pålitlig, mera orubblig och mer värdefull majoritet erhålles, »om en majoritet uppstår därigenom, att den gillar regeringens åtgärder, och regeringen fortfarande handlar så, att den blir understödd i alla frågor av verkligt större vikt, men denna majoritet ändå icke offrar sin självständighet, eller voterar blint efter denna ministärs föreskrifter». — C. F. Wærn företräder liknande synpunkter[3]: »Ingen kan högre än jag önska, att regeringen åtnjuter förtroende och i allmänhet kan påräkna majoritet för sina förslag, men jag önskar

ning i varje småsak». H. tillägger: »Frågan är icke, om jag anser en partiregering önskvärd, utan om den under det nya representationsskicket kan undvikas». — Överensstämmande synpunkter anföras av Wallenberg 1867, FK. III, 329.

[1] DA. 1870, n:r 72 (D a l m a n, a. broschyr, s. 30 ff.). Härmed må även jämföras hans föregående kritik av den ministeriella aktionen under krisen 1868, i interpellationsdebatten FK. $^{11}/_{4}$, varom mera nedan.

[2] 1867, FK. III, 327.

[3] Se bihanget.

ock, att detta inflytande ej må vinnas annorlunda, än genom överlägsenhet i talanger, genom ett verkligt förtroende till regeringsmedlemmarnas skicklighet och omdöme. Jag vill således ej, att regeringen skall uppträda såsom ledare av ett parti, vilket a priori understödjer regeringens förslag, icke därför att de kunna vara goda och nyttiga, utan därföre att partiet ej får förlora någon votering. Gud bevare oss för en sådan partistyrelse — — —.»

Hamilton själv finner nödvändigt att underkasta sina första yttranden en revision. Han reducerar i väsentlig mån deras räckvidd. Hans »partiregering» och »regeringsparti» liksom överhuvud taget hans »parlamentariska» begrepp givas i senare beskrivning en försiktig, evasiv utläggning, som avsevärt förtunnar deras innehåll. Något genomfört accepterande av parlamentariskt styrelsesätt i pregnant mening och av därmed samhörande konstitutiva partiorganisatoriska moment visar sig vid närmare skärskådande icke vara ifrågasatt. Hamilton har endast velat förorda en orientering av regeringspolitiken i riktning mot närmare känning med riksdagens stora partigrupperingar under bevarande i det väsentliga av det konstitutionella systemets principer: en aktivistisk konstitutionalism, med framskjutna positioner och smidigt moderniserat taktikprogram.[1] Skiljaktigheterna mellan detta och de från andra, särskilt moderat, håll inom kammaren under kritiken av ministären framburna anmärkningsanledningarna och önskemålen reduceras sålunda ur här behandlade synpunkt till en gradskillnad. Hamilton vill gå längre i fråga om utveckling av ministärens politisering och stabilisering av dess riksdagspolitiska försänkningar. De moderat-liberala förorda något större återhållsamhet; i varje fall äro de i allmänhet icke benägna att till formen acceptera Hamiltons först framställda, skarpt tillskurna satser rörande regering och regeringsparti, ehuru det gamla liberala programmet otvivelaktigt pekade i denna riktning.[2] Men att ett höjande av ministärens styrka

[1] Rörande Hamiltons och den reform-konservativa riktningens konstitutionella ståndpunkt lämnas i samband med behandlingen av deras inlägg under den senare utvecklingen av den politiska situationen vidare upplysning. Särskilt hänvisas till den sammanfattande karaktäristiken av de politiska doktrinerna i slutkapitlet.

[2] Anmärkas bör emellertid huru även i äldre liberal parlamentarisk teori de partiorganisatoriska momenten i allmänhet varit svagt betonade. Delvis har man icke till fullo insett partibildningens konstitutiva betydelse för det parlamentariska systemets funktionerande; gängse framställningar av engelsk parlamentarisk praxis voro även på denna punkt oklara. Delvis har man också tydligen betraktat denna sida av det parlamentariska författningsproblemet såsom en ömtålig fråga, som vore skäl att tills vidare icke närmare ingå på; den ofta åberopade traditionella nationella självständighetskänslan, skräckbilderna från frihetstiden o. s. v. gjorde jordmånen för anammelse av den parlamentariska partiidén mindre gynnsam.

genom förbättring i dess parlamentariska förbindelser är av behovet påkallad, därom är man, trots divergenser vid den närmare preciseringen av önskemålen rörande utformningen vid denna kontakt, i huvudsak ense, åtminstone vad de moderatliberala och de reformkonservativa gäller. På den punkten ställas av dem fordringarna på ministären oeftergivliga. Ville den ej blott bevara sin plats utan även fylla sin ställning d. v. s. bättra sina försummelser och med kraftig hand återtaga ledningen av riksdagen, var ändring däruti enligt deras mening en nödvändig förutsättning.

Likväl underlåter De Geer att, annat än i ringa mått, synnerligen försiktigt och dröjande, ställa sig de givna råden till efterrättelse. Anvisningarna tillbakavisas såsom obehövliga eller otillämpliga. Det system som ministären dittills, under tvåkammarriksdagens första sessioner, praktiserat, skulle den även i fortsättningen följa. Någon väsentligare omläggning däruti är den för sin del av såväl praktiska som principiella skäl icke villig att vidtaga.

Regeringen söker visserligen i vissa avseenden befrämja samverkan med kamrarna; delvis tillgodogör den sig därvid den kritik, som vid första sessionen riktats mot densamma för underlåtenhet i detta hänseende. Den arbetar vidare på den linje som uppdragits i den nya riksdagsordningens § 53. Justitiestatsministern föreslår på eget initiativ interpellationsinstitutets införande och organisation; hans anvisningar bliva av direktgivande betydelse.[1] Statsråden begagna sig i icke ringa utsträckning av rätten till tillträde till riksdagen. Departementscheferna, sekunderade av de konsultativa, närvara i allmänhet vid behandlingen av respektive huvudtitlar, motivera sina anslagsäskanden, bemöta utskottskritik och enskilda anmärkningar. Som regel uppträda de i viktiga fall till försvar också för övriga regeringens propositioner samt besvara interpellationer. Enstaka gånger göras uttalanden från statsrådsbänken rörande enskilda motioner.[2] Angrepp mot regeringspolitiken i remissdebatterna upptagas även av vederbörande omedelbart till bemötande, sedan försummelse däruti vid 1867 års riks-

[1] FK. I, 46, AK. I, 57. Jfr rörande tillkomsten av andra kammarens arbetsordning 1867 De Geers uppgifter i Minnen II, 45, om utarbetandet av projektet till densamma i samråd med riksdagsmän, bland andra Sjöberg, som senare i mot. AK. n:r 1, framlägger det grundläggande förslaget.

[2] Dock var det ministärens antagna »åsikt att endast undantagsvis deltaga i överläggningarna vid frågor, som berodde på enskild motion». Ehrenheim, Några minnen, s. 85. Härutinnan ansluter man till den praxis, som under ståndstiden varit den allmänt gällande. I exceptionella fall befinnas emellertid regeringsrepresentanter föranlåtna att uppträda redan vid remissen av enskilda motioner. Exempelvis utrikesstatsministern rörande Liljencrantz' motion om indragningar på tredje huvudtiteln 1867, AK. I, 150, justitiestatsministern vid motionerande om dödsstraffets avskaffande

dag, då finansministern, justitiestatsministern och övriga statsråd uteblivit från förhandlingarna, i första kammaren ådragit dem en kännbar reprimand[1]; där så påfordras träda fackministrarna i breschen var för sin gren av regeringsverksamheten. Likaså vid dechargebehandlingen. Även kritik i form av »allmänna betraktelser», som gå utanför grundlagsutskottets anmärkningsmemorial, samt »anmälningar» från konstitutionsutskottet, gjorda utan ifrågasättande av riksdagsskrivelse om entledigande, göras, med vissa restriktioner, till föremål för bemötande.[2] Frekvensen av personligt deltagande från konseljens sida i riksdagsdebatterna blir sålunda ganska hög. Ungefär 200 statsrådsanföranden, varav vid pass hälften i vardera kammaren, hava i medeltal under riksdagarna 1867—1870 hållits (minimum 1867 med omkring 150 yttranden, större delen tillhörande första kammaren; maximum 1868 med över 230); obestridligen vittnar detta gott om ministärens nit i vad på det offentliga försvaret från statsrådsbänken ankommer.

Men rekommendationen av diskretionärt förberedande förhandlingsarbete och partianslutning vägrar ministären taga ad notam. De Geer finner dess anvisningar på dessa punkter, särskilt sådana de från reformkonservativ sida blivit framställda, i det hela oförenliga med de grundsatser, som enligt hans mening borde vägleda ministärens verksamhet. Han motsätter sig principiellt att ingå närmare, fast förbin-

1868, FK. I, 60 (Minnen II, 63 f.) och prygelstraffets upphävande 1867, AK. I, 81, 1868, AK. I, 18, rörande omorganisation av högsta domstolen 1868, AK. I, 67, civilministern med anledning av motion om indragning av anslag till handels- och sjöfartsfonden 1868, II, 213.

[1] Hamilton, FK. I, 21. H. uttrycker sitt beklagande, att »den nya grundlagen icke berett oss tillfälle att nu bland oss se herr chefen för finansdepartementet — —». Man hade utlyst konselj till samma tid, då statsregleringspropositionen skulle underkastas den första granskningen i riksdagen! Det var en blunder av mer än lovligt allvarlig art, endast delvis reparerad av senare anföranden i följande dags sammanträde i första kammaren av det av kritiken närmast berörda statsrådet, finansministern. Den upprepas ej heller senare. Så finner man vid ministärens sista riksdag 1870 vid remissdebatten från statsrådsbänken i första kammaren avgivas ej mindre än åtta yttranden (av, på ett undantag när, samtliga departementscheferna, varibland justitiestatsministern), i andra kammaren ett (av den departementschef, som i första kammaren icke deltagit). 1869 hade vid samma tillfälle tvenne statsråd, av vilka justitiestatsministern var den ene, uppträtt i första kammaren, ett i andra kammaren, 1868 likaledes tvenne, båda i första kammaren (i andra kammaren ingen debatt).

[2] De Geer, Minnen II, 52. Även i detta avseende hade man vid den första riksdagen varit mer reserverad. »Då varken i konstitutionsutskottets betänkande eller i däremot avgivna reservationer fanns anmärkning framställd mot någon regeringshandling, hade statsrådets ledamöter på förhand kommit överens att icke besvara några anmärkningar, som först under diskussionen i kamrarna framställdes.» Detta befanns emellertid av dem själva vara olämpligt att uppehålla. Det tolkades utåt såsom svarslöshet eller klandervärd passivitet. 1870 uppträdde De Geer vid dechargebehandlingen med ett yttrande, FK. II, 345, i vilket han motiverade en friare reglering av kommunikationen.

delse med viss del av eller vissa partigrupper inom representationen. Den avhållsamhet från direkt ingripande under partipolitiska former i det parlamentariska arbetet, som konstaterats även under De Geers tidigare verksamhet i justitiestatsministerämbetet, till skillnad särskilt från Hamilton under dennes statsrådstid, vidhålles konsekvent. Personlig aversion, en som De Geer själv vid upprepade tillfällen bekänner, »oövervinnelig obenägenhet för allt partiväsende»[1], som inför hans åskådning huvudsakligen ter sig såsom en slitning mellan enskilda intressesammanslutningar, konspirerande med mer eller mindre inhonetta medel för att främja egen vinning på bekostnad av den fria och sakliga prövningen i enlighet med statens intresse, motsätter sig närmare engagement. Nu än mer än under ståndsriksdagens sista dagar, då exceptionella förhållanden betingat en viss elasticitet i tillämpningen, blir det för honom ett »ögonmärke» att hålla regeringen utanför och över partierna. Han vägrar erkänna, att de med nya riksdagsordningen vidtagna förändringarna i representationsskicket på denna punkt motivera avsteg från regeln. Regeringen skall efter bästa förmåga, lojalt och med noga iakttagen politisk grannlagenhet utnyttja de officiella former, som enligt författningens anvisning stå den till buds, för att med de sakupplysningar, vilka den har till förfogande, gå riksdagen tillhanda vid dess granskningsarbete och gynna framgången av sina förslag, så långt detta på övertygelsens väg stode att vinna. Men personlig pressning i stil med äldre tiders »inflytandes-politik», våldförande den enskilde representantens övertygelse och riksdagens rätt till fri sakprövning, finge icke av regeringen utövas. Det skulle strida mot »grundlagens anda», var med andra ord inkonstitutionellt. Att, såsom Hamilton föreslog, träda i direkt underhandling och stadigvarande förbindelse med ett erkänt regeringsparti, skulle innebära öppet införande av partistyre, vare sig efter frihetstidens olyckliga mönster eller engelskt system. Oavsett att den praktiska genomförbarheten av ett dylikt projekt vore, minst sagt, tvivelaktig, då i Sverige enligt traditionell uppfattning ingen vill tillhöra ett regeringsparti[2], utan var och en ögonblickligen skulle reagera emot sådant intrång på den personliga självständigheten och betrakta eftergift i detta avseende såsom servilitet och svek mot de representativa plikterna, vore betänkligheterna ur principiell synpunkt alltför stora för att kunna negligeras. Sak samma gällde det projekt om ministeriellt principprogram, som fram-

[1] Minnen II, 48, 141.

[2] Jfr Ehrenheims anmärkning, Minnestal över De Geer, Svenska akademiens handlingar från 1886, XII (1897), s. 52.

ställts. Även det pekade i en konstitutionellt icke tillrådlig riktning.[1] Det skulle binda regeringens händer och föra den in i partipolitik. Partiet skulle »obetingat svärja regeringens fana» och »regeringen skulle på förhand utfästa sig att gå partiets önskningar till mötes».[2] Regeringens såväl som riksdagsmannens enligt god konstitutionell tradition fria och opartiska självbestämmanderätt bleve upphävd.

Särskilda praktiska skäl tillkomme dessutom, som, enligt De Geers och de flesta hans kollegers mening, påkallade speciell försiktighet i reformpolitik överhuvud och i konstitutionella hänseenden i synnerhet. Regeringen bör hålla sig tillbaka, ty »den nya representationen måste lämnas tid att sätta sig».[3] »Just i den omständigheten, att man nyss företagit en genomgripande förändring i statsförfattningen, ligger ett skäl att icke brådstörta med flera, innan de nya hunnit sätta sig och man vunnit erfarenhet, huru den nya statsmaskinen arbetar.»[4] Ännu kunde man icke »utforska representationens tänkesätt» och därav vinna ledning för inriktning av en i stort planerad regeringspolitik. I närvarande läge vore regeringens uppgift förnämligast att fungera som återhållande kraft. »Efter representationsförändringen ansåg jag min främsta uppgift vara, att söka motverka de vådor förändringens vedersakare därav befarat och förespeglat, nämligen att statsmaskinen, ställd på ett sluttande plan, snart skulle komma i en hejdlös fart.»[5] »Den ställning, jag sökte vindicera åt regeringen, var att giva den tillräcklig motståndskraft att stå emot riksdagen, i händelse den skulle vilja rusa fram eller göra anfall mot konungamakten, såsom olycksprofeterna förespått.»[6] Att giva sig in på experimentalpolitik, som

[1] FK. 1870, II, 346 f. Ständiga regeringsdeklarationer vid riksdagsbehandlingen av politiska ärenden skulle utesluta mogen prövning av riksdagens beslut.

[2] FK. 1870, II, 347, Minnen II, 48. Ett principprogram från regeringens sida vore opraktiskt att påyrka. »Om en regerings system icke kan ådagaläggas och försvaras genom dess handlingar, så lärer det ej heller kunna det genom ett anförande, vore detta än aldrig så vältaligt. Det har sig icke så lätt att i en muntlig diskussion framlägga de principer, efter vilka ett land bör styras, ty det är ganska sällan som en ren princip kan i konkreta fall utan all modifikation tillämpas. Det synes mig därföre, att det i de flesta fall icke skulle vara tjänligt, att regeringen genom framläggande av ett principprogram bunde sina händer; och man skulle sannolikt hellre inskränka sig till allmänna, mera eller mindre svävande fraser, vilka långt ifrån att göra regeringens ställning till representationen fullkomligt klar, möjligen kunde göra den oklarare än förut.» De Geer vägrar f. ö. erkänna att, såsom i detta sammanhang blivit påstått, »regeringen lämnat riksdagen i okunnighet om sina tänkesätt». »Jag förmenar tvärtom, att vi ganska tydligt uttalat dem; men att regeringen icke är färdig att i varje ny fråga, som väckes inom riksdagen, genast uttala sin mening, torde icke böra läggas den till last, emedan sådant skulle utesluta den mogna prövning, som regeringen bör ägna åt ämnet, sedan det inkommit såsom riksdagens beslut.»

[3] Ehrenheim 1867, FK. III, 326.

[4] De Geer 1870, FK. II, 346, Minnen II 57.

[5] De Geer i sin apologi i det självbiografiska bidraget till v. Möller, 1867 års första kammare, s. 21. Jfr Minnen II, 26.

[6] De Geer, Minnen II, 58, 26.

i oprövade former, i förbindelse med krafter, vilkas inre styrka och tendens icke var tillräckligt känd, kunde medföra oförutsedda konsekvenser av vådlig inverkan på statsskicket, vore då minst av allt tillrådligt. Avvaktande och vaksam hållning med tyngdpunkten i verksamheten förlagd till det expeditionella bör sålunda för närvarande för ministären vara huvudregeln. »Sedan inom kort tid så många stora förändringar blivit genomförda, trodde jag någon vila önskvärd för nationen, innan genomgripande reformer företogos i övriga delar av administrationen och lagstiftningen, som jag icke heller fann så bristfälliga, att någon skyndsamhet för deras förändrande vore av nöden. Jag ville därför kvarstanna på min plats, så länge det kunde låta sig göra, utan att från densamma krävdes lösningen av nya stora frågor, men sedan lämna rum åt friskare krafter, helst minnet av vad jag genomgått för representationsförändringen kom mig att bäva för tanken, att ännu en gång företaga genomgripande reformarbeten.»[1] Expeditionsministärens program är, som synes, i dessa satser oförbehållsamt av De Geer erkänt såsom för hans ministeriella verksamhet i tvåkammarriksdagen bestämmande.

Ställningen blev emellertid under denna återhållsamhet från regeringens sida för varje riksdag allt svårare att hålla. Ståndsriksdagens söndersplittring och uppdelning på lösa kotterier eller partigrupperingar ersattes med partibildningar av, åtminstone vad en av dem beträffar, dittills osedd styrka. Påpressningen på regeringsmakten blev allt starkare.

Organisationsriksdagen 1867 började omedelbart med ett intensivt partibildningsarbete.[2]

I andra kammaren samlade sig en grupp av moderat-liberal läggning kring en del gamla ledare från borgarståndet. På dess program stod »allmänt förtroende för regeringen»; partiet skulle »styrka och stadfästa det nya statsskicket och understödja den närvarande regeringen». Syftet synes hava varit att i fortsättning på de förra regeringsvänliga grupperingarna under reformriksdagarna bilda ett slags centerparti med allmän anslutning till ministärens politik. Projektet vann

---

[1] De Geer i nyss anförda skildring hos v. Möller, 1867 års första kammare, s. 21. Jfr Ehrenheim, Minnestal över De Geer, Svenska akademiens handlingar från 1886, XII (1897), s. 50 ff.

[2] Renholm, Brev från riksdagen 1867, 1—2, Hedlund, Till »orepresenterad» från en representant 1867, Marcellus-Bergstrand, Den politiska ställningen och dess uppkomst (Ur Dagens krönika, årg. 1881, s. 5 ff.), densamme, Det nya statsskickets politiska historia, s. 142 ff., Ridderstad, Regnbågen, s. 620 ff., de fortlöpande korrespondenserna »Riksdagsbrev» till Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning; även innesluter en uppsats i nämnda tidning, 7/4 1881, »De nuvarande riksdagspartiernas uppkomst» av A. N. Björck autentiska upplysningar av intresse.

emellertid ej beräknad anslutning. Partiet utpekades som »regeringsparti quand-même», som en »ultraministeriell» falang med förhandsförbindelse att stödja regeringen à tout prix, förbundet genom »tacksamhet mot regeringen» i den s. k. »ministerkulten» och med höga ämbetsmän som hemliga ledare.[1] Misstanken synes hava varit nog för att misskreditera partiet. Något stöd från regeringens sida erhöll det ej heller. De Geer ställde sig, enligt senare trovärdiga försäkringar och i full överensstämmelse med sina ovan anförda grundsatser, absolut utanför[2]; någon intervention från regeringen till dess moraliska understöd företogs icke. 1867 års »regeringsparti» blev på så sätt endast ett ofullgånget projekt. Försöket föll till marken utan att senare återupptagas.

Effekten blev i stället motsatt den avsedda. Delvis i reaktion mot strävandena till organiserat understöd åt regeringen skapades den partiorganisation, som för framtiden skulle dominera andra kammarens partiliv. Lantmannapartiet organiserades redan i den första tvåkammarriksdagen.[3] Avslutningspunkten i dess offentliga program: »Med regeringen för dessa och andra tidsenliga reformer men icke med regeringen emot dem», polemiserade direkt mot regeringsparti-projektets tendenser. Faktiskt blev även grundsatsen signifikativ för partiets hela verksamhet. Det starka intressepolitiska inslaget i dess sammansättning, vilket med åren, samtidigt som numerären under legislaturens senare del steg upp emot absolut, sedan en längre tid framåt konstant bevarad, majoritet inom kammaren, blev mer och mer utpräglat, detta för partiet kännetecknande drag gav dess politik en inriktning, som separerade den från regeringen och i sakfrågorna gjorde partiet till det för regeringens allmänna syften mest hindersamma elementet inom representationen.

De motvikter mot lantmannapartiets herravälde, som inom kammaren funnos, voro kvantitativt sett föga betydande. Den av Hierta, Björck m. fl. 1867 samlade liberala gruppen liksom det nyliberala partiet med program av 1868 — svaga försök att introducera den prin-

[1] Se exempelvis utläggningen av partigrupperingens syften enligt oppositionell framställning av lantmannapartiets vapendragare Renholm, Brev från riksdagen 1867.

[2] Minnen II, 47 f.; jfr Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 69 f., 73 f. Ministärens hållning till dessa partisträvanden låg givetvis bakom den förut refererade diskussionen om rätta förhållandet mellan regering och riksdagspartier.

[3] Se särskilt Keys i vissa delar säkerligen icke oanfäktliga men belysande skildring av förloppet, Minnen II, 233 ff.; partiprogrammet, av trycket utgivet under 1867 års riksdag, därsammastädes II, 246 f.

cipiella partiuppdelning efter engelskt-kontinentalt mönster, för vilken man på liberalt håll sedan gammalt i samband med sina parlamentariska framtidsvyer arbetat och av den nya representationen väntat[1] — förde ett tynande liv och upplöstes inom kort. 1867 års »intelligensparti», 1870 års »vänster», senare 1873 följda av en »center», den allmänt s. k. »intelligensen», ernådde något större styrka, dock långt ifrån tillräcklig att förmå med större effektivitet göra sina synpunkter gällande inom kammaren mot det dominerande klasspartiet. Utskottslistor och voteringar gåvo därom tillfyllest vittnesbörd.

Första kammaren visade i sin sociala struktur i jämförelse med andra kammaren en stark karaktärsskillnad. Det bondedemokratiska elementet var i det närmaste uteslutet. I stället var ämbetsmannainslaget starkt framträdande. Över 60 % av förstakammarrepresentanterna voro tjänstemän, till större delen tillhörande administrationen eller den egentliga byråkratien. Resten utgjordes av storgodsägare, industriherrar och köpmän.[2] Partibildningen tedde sig följaktligen mycket olikartad andra kammarens. Formationerna växlade i vissa delar tid efter annan.[3] Olika frågor framkallade olika grupperingar. I intet fall nådde de den fasthet och numerära styrka, som utmärkte majoritetspartiet i nedre kammaren. Organisationen var löslig och partigränserna flytande. En konservativ-byråkratisk gruppering till höger, flankerad av en reform-konservativ vilde-grupp, ett moderat kompromissparti (»godsägareparti») i centern samt en radikalare minoritetsgrupp på vänsterflygeln (Gösta Posse, Hedlund, under 1870-talet inrättad såsom en slags lantmannapartistisk filial[4]) var i allmänna drag den uppställning, som karaktäriserade partibilden i övre kammaren.

---

[1] Aftonbladets propaganda för partibildning efter parlamentariska, principiella linjer fortsättas med iver under det nya riksdagsskickets första dagar. I artikelserien »Partier och principer» nov.—dec. 1867 (från $^{26}/_{11}$) kritiserar tidningen skarpt den »karrikatyr på ett politiskt parti», den lösa »kotteribildning» med »spekulation i klassöndring och varjehanda särskilda eller inbillade intressen», som under året sökt göra sig gällande i andra kammaren. »Det enda som konstituerar ett verkligt parti är gemensamma principer.» I överensstämmelse härmed uppdrager tidningen riktlinjerna för ett parlamentariskt »demokratiskt» parti. — Liknande synpunkter på partibildningen företräddes vid denna tid av det andra stora liberala organet, Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning (korrespondenser från riksdagen, ledare).

[2] Enligt Kjellén, Politiska essayer II, 203, v. Möller, 1867 års första kammare, s. 7.

[3] Även i första kammaren tyckas ansatser till ett »regeringsparti» 1867 hava förekommit. von Möller, 1867 års första kammare, s. 145 f., De Geer, Minnen II, 47, Marcellus-Bergstrand, Det nya statsskickets politiska historia, s. 161 f.

[4] Denna var dock icke inskriven i lantmannapartiet. »Annexets» rekrytering var svår att åstadkomma på grund av arvodeslösheten, men »sammanskottspengar» i hemorten och inom landstinget fingo i vissa fall, vid sidan av grundlagens bestämmelser, hjälpa.

Den partikonstellation, som sålunda avsatt sig redan i det nya statsskickets begynnelseår och därefter bibehölls i sina huvuddrag i det närmaste tvenne decennier, var helt och hållet en produkt av de spontana och obundna strömningar, som rörde sig inom representationen. Riksdagen organiserade sig politiskt på egen hand. »Partierna fingo växa vilt.» Ministären ställde sig avvaktande utanför.

Följderna av detta de fria krafternas spel visade sig utan dröjsmål med för regeringen synnerligen ogynnsamt resultat.

Första kammaren, som enligt sin allmänna struktur närmast syntes disponerad att giva stöd åt regeringsmakten, undandrog ministären i avsevärd grad sitt moraliska bistånd. Den redan refererade reformkonservativa kritiken gav tidigt vid handen, att ministärens ställning i kammaren ej var den bästa. Män sådana som Henning Hamilton och Wallenberg voro visserligen ej i egentlig mening representativa för större partigrupper. Deras inlägg fingo likväl, i stort utan insägelse från konservativ sida, prägla de högpolitiska debatterna och biträddes, fast med viss reservation, även på den »regeringsvänliga» sidan, från moderat-liberalt håll. Ehuru propositionerna, särskilt i anslagsfrågor rörande försvar och administration, åtminstone såsom regel, frånsett vissa signifikativa undantag, erhöllo kammarens röstunderstöd, var av nämnda tecken tydligt, att opinionen fjärmade sig från ministären och alltmer präglades av en kritisk och kallsinnig hållning.

Än sämre utvecklade sig i avseende på ställningen till regeringens äskanden och förslag läget i andra kammaren. De högpolitiska debatterna voro väl fåtaliga och kortfattade. En och annan herreman inom lantmannapartiet, såsom Posse eller Key, levererade politiska programtal med kritik av regeringsåtgärderna. Men majoritetspartiet i övrigt stod tämligen främmande för dessa parlamentariska prestationer i den högre stilen. Skärningen mellan dess syften och regeringspolitiken blottades icke i några politiska misstroendeuttalanden. I stället så mycket kännbarare i den serie av rent sakliga konflikter, där voteringssiffrornas ogynnsamma utslag oförtydbart gåvo uttryck åt partiets från regeringspolitiken avvikande mening. Sträng sparsamhet på alla områden stod på partiets program. Anslagsfrågornas behandling i andra kammaren utvisade, att det var fast beslutet att, väsentligen utan ministeriella konsiderationer, föra denna grundsats igenom. Huvudtitlarnas anslagskrav beskäras hänsynslöst. Kammaren drar in och prutar, ehuru regeringen enligt sin mening begärt anslag endast under beaktande av den strängaste sparsamhet. »Regering och repre-

sentation befinna sig emot varandra som tvenne köpmän.»[1] Lantmannapartiet slår ned anbuden till minsta möjliga och därunder. Första kammarens röstunderstöd får nödtorftigt hjälpa statsregleringsfrågorna igenom på den gemensamma voteringens väg.

Redan riksdagen 1867 hade, förutom motgångar i skilda anslagsfrågor av för regeringen rätt oangenämt slag, i synnerhet på fjärde huvudtiteln, där, med ett undantag, »nästan allt av betydenhet, som var begärt, avslogs»[2], bevittnat en första allvarlig konflikt. Utrikesstatsministern kunde gent emot de yrkanden, som inom andra kammaren gjordes på viktig nedsättning inom tredje huvudtiteln, endast på vissa villkor och med avgångshot driva den hotade anslagsposten igenom.[3]

Konflikten upprepades och vidgades följande år. Ett flertal gemensamma voteringar på tredje och fjärde huvudtitlarna utföllo genom andra kammarens kompakta motstånd till regeringens nackdel. Utrikesstatsminister Manderström fick, trots sedan föregående år nedsatta anslagsäskanden, enligt statsutskottets hemställan och andra kammarens beslut mottaga ytterligare nedprutningar eller rättare i utsikt ställda nedsättningar i vissa delar.[4] Den nyutnämnde krigsministern Abelin nekades med 143 röster (26 + 117) — 139 (90 + 49), mot statsutskottets tillstyrkan, bland annat anslag till en laboratoriebyggnad för artilleriet, särskilt till följd av andrakammarrepresentanten, expeditionschefen i

[1] Officiös art. PoIT. $^{14}/_{4}$ 1868.

[2] Ehrenheim, Några minnen, s. 85. »Och det var egentligen endast för försvaret, som regeringen framställt några större anslagsfordringar.» De Geer, Minnen II, 49. — Rörande riksdagsbehandlingen av huvudtitlarna giva särskilt »Riksdagsbrev» till Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning en belysande framställning. Korrespondenten, som personligen räknas till de »ministeriella» inom det liberala lägret, vill under riksdagens tidigare del göra gällande, att majoriteten i andra kammaren, i motsats mot vissa enskilda taburettspekulanter och de revanchelystna grupperna i första kammaren, »avgjort står på rådkammarens sida» och »därför skyggar tillbaka för beslut, som skulle kunna rubba konseljen»; »därför torde mycket bliva bifallet, som eljest bleve nekat» (dat. $^{17}/_{2}$). Anslagskraven hade dock, såsom korrespondenten senare måste erkänna, utsatts för »skonslösa avslag»; kammaren hade ju vid flera tillfällen, närmast på fjärde huvudtiteln, beslutat nedsättning utöver statsutskottets prutningar. Skribenten får följaktligen anledning att vid denna tidpunkt modifiera sitt omdöme; läget måste betecknas såsom mindre gynnsamt. ($^{31}/_{3}$, $^{2}/_{4}$).

[3] AK. II, 405: Ett avslag skulle betraktas som ett misstroendevotum; jfr FK. II, 314. Verkan av detta ministeriella uttalande hade, enligt vad av debatten synes och i pressen upplystes, varit ganska stor; dock uppgick minoriteten till 71 röster. — Korrespondenten till GHoST. utmyntar statsrådsförklaringen såsom stöd för sin parlamentariska teori: »Genom denna viktiga förklaring ställde sig hans excellens på parlamentarisk grund, och man kan antaga, att i och med detta moment i våra förhandlingar det parlamentariska statsskicket blivit hos oss uttryckligen stadfäst!» (brev dat. $^{31}/_{3}$ 67). Det var nu en något förhastad slutsats. Men användningen av denna ultimatumform för påtryckning på representationen var onekligen av den ovanliga och uppseendeväckande beskaffenhet, att spekulationer i dylik parlamentarisk stil under den allmänna labiliteten i det konstitutionella läget i det nya riksdagsskickets första år voro väl förklarliga.

[4] Det prutade beloppet beviljades i gemensam votering 170 (36 + 134) — 115 (80 + 35) som »övergångsanslag» för 1869.

sjöförsvarsdepartementet Adlersparres avstyrkan[1], efter det förut i andra kammaren hans väl motiverade begäran om frågans återremiss till utskott för vidare utredning bryskt förvägrats. Civilministern Lagerstråle led en del nederlag i anslagsfrågor (nödhjälpsanslaget) och utsattes i andra kammaren för en rätt allvarlig prickning vid dechargefrågans behandling, i det att en anmärkning mot honom såsom föredragande i ett besvärsmål med gillande lades till handlingarna. Finansministern af Ugglas erhöll sin budget reducerad i ett parti av särskilt principiell betydelse (beträffande ordinarie teateranslaget). Justitiestatsministern mottog i båda kamrarna avslag på tvenne viktiga propositioner av konstitutionell betydelse (om nytt departement och om konungs delegationsrätt) sedan bägge dessa förslag av konstitutionsutskottet enhälligt avstyrkts; han fann sig ej ens föranlåten att yrka bifall till desamma, »för att icke bereda regeringen ett ännu eklatantare nederlag».[2]

Däremot blev ett försök, företaget i enlighet med statsutskottets förslag, till nedsättning av ordinarie anslag under sjätte huvudtiteln till handels- och sjöfartsfonden avvärjt i andra kammaren genom justitiestatsministerns kraftiga ingripande vid departementschefens sida. De Geer gjorde saken till kabinettsfråga.[3] Formuleringen av hans yttrande angav, att ett avslag antingen skulle föranleda hans av-

[1] Detta ingripande mot ett statsråd från en förtroendeämbetsman i dylik ställning var synnerligen märkligt. Den hållning, vilken Adlersparres förman sjöministern visade under detta intermezzo i kammaren, komplicerade därtill ytterligare situationen. Han hade deltagit i beredningen och föredragningen av berörda anslagsfråga men förhöll sig trots sin närvaro under expeditionschefens angrepp i andra kammaren fullkomligt passiv. Enligt vad De Geer berättar, hade han av Abelin blivit anmodad yttra sig, men avlägsnade sig i stället under krigsministerns anförande ur kammaren. Hans uppträdande ansågs såsom i hög grad osolidariskt mot kollegan och tyddes som tecken på en inre schism inom statsrådet. Det föranledde även en interpellation i första kammaren. Greve af Ugglas riktade, förmodligen icke utan samråd med brodern i statsrådet, »till regeringens främste ledamot, herr justitiestatsministern» eller i hans ställe sjöministern en förfrågan med begäran om upplysning om ministärens inre ställning i saken. »Platen ville först svara mera undvikande men godkände sedan ett av De Geer uppsatt koncept» av för Abelin mer tillfredsställande innehåll. Till det yttre föreföll saken därmed utagerad. FK. II, 300, 332 ff., 364 ff., De Geer, Minnen II, 64, 72 f., v. Möller, 1867 års första kammare, s. 49 f., Nytt Biografiskt lexikon I, 185.

[2] Minnen II, 60.

[3] Verba formalia, AK. II, 252: »Genom en nedsättning i handels- och sjöfartsfondens inkomster, även om denna bleve vida mindre än den statsutskottet ifrågasatt, skulle sålunda kunna bliva en följd, såväl att regeringen sattes ur stånd att infria givna löften — — som att fullgöra med främmande makter träffade avtal. En sådan ställning kan ingen regering underkasta sig, även om den beredes under en annan form än genom ett misstroendevotum.» Ministären, företrädd av justitiestatsministern, gjorde således saken till kabinettsfråga, ehuru, såsom i texten påvisas, med tvenne alternativ (se De Geers kommentarer i Minnen II, 66 f.). Formuleringen gav samtidigt på hand, att om ett eventuellt avslag givits formen av eller varit att tyda som direkt misstroendevotum, detta av ministären räknats såsom ett särskilt beaktansvärt avgångsmotiv vid omprövning av frågan om demission eller kvarblivande i ämbetet.

gång eller tillstyrkan av en Kungl. Maj:ts åtgärd, som vid sidan av riksdagens beslut på ett eller annat sätt skulle tillgodose ifrågavarande behov. Deklarationen gjorde åsyftad verkan. Utskottets avslagsyrkande frångicks även i andra kammaren. Ett regeringsultimatum i denna form visade sig, trots spridda protester mot obehörigt ingrepp i den fria budgetsprövningen o. s. v., ej vara utan inflytande på dess majoritet. Denna önskade, att ministären De Geer skulle sitta kvar, och var för den skull beredd att i någon mån avskriva på egna önskemål. Ännu satt något av den gamla konsiderationen kvar för den konselj, som en gång i bondeståndet, det var nu föga mer än två år sedan, benämnts »den bästa av ministärer». En del av kammarens ledamöter tog konsekvensen och bytte voteringssedel.[1] — Detta var en obestridlig parlamentarisk seger. Närmast för ministärens ledande man, till vilken kammarens förtroendevotum i första hand var riktat. Den kunde dock ej rubba helhetsintrycket. De upprepade regeringsnederlagen i förening med den oppositionella förstakammarkritiken gåvo riksdagen dess prägel.

Konsekvenserna visade sig redan innan sessionen gått till ända. Den 9 april meddelade Posttidningen, att fyra statsråd, departementscheferna Manderström, af Ugglas, Lagerstråle och Abelin, dagen förut begärt sitt entledigande. Motiv angåvos icke.

Några dagar senare, den 11 april, blev allmänheten underrättad om dessa vid den interpellationsdebatt, som med anledning av ministerkrisen arrangerats i första kammaren och i vilken utrikesstats- och finansministrarna, den senare även för sina kollegers del, ingingo i svaromål.[2] Finansminister af Ugglas meddelade, att orsaken till hans avskedsansökan var att finna i de, genom behandlingen av åtskilliga frågor vid denna riksdag uppenbara, skiljaktigheter mellan representationens uppfattning av sin ställning till regeringen och de åsikter, som han för sin del ansåg vara de rätta, »ävensom att en sådan representationens uppfattning skulle göra det omöjligt för honom att med den glädje och spänstighet i lynnet, som erfordras för att uträtta något gagneligt, sköta sin ansvarsfulla befattning». För övriga avskedsansökandes del

[1] Yttranden rörande det ministeriella ultimatum av Murén, Ola Jönsson, Lindström, Liljencrantz, Björck, Gripenstedt; omdömen om dess verkan på voteringen i PoIT. $^{14}/_{4}$, Aft. $^{12}/_{3}$, $^{13}/_{3}$, De Geer, Minnen II, 67.

[2] Interpellation av Hazelius, FK. III, 169 ff.: »Med anledning av den överraskande nyhet, som stod att läsa i Posttidningen i förgår, får jag — — hemställa, huruvida någon av de här närvarande herrar statsråder skulle behaga inför kammaren angiva anledningarna till denna händelse. Det borde nämligen vara för kammaren lärorikt och för framtiden viktigt att få erfara dessa skäl, såvida nämligen de äro av politisk beskaffenhet.» — Manderström och af Ugglas uppträda vid avgivande av svar från sina representantplatser.

anfördes av honom de riksdagspolitiska motgångar, som i det föregående berörts. Speciellt underströks det för krigsministern »djupt sårande», som legat i behandlingen av laboratoriefrågan, »synnerligast som det var första gången som denne departementschef mötte representationen». Enligt finansministerns mening »berättigade ensamt detta fullt hans önskan att avträda från sin befattning». Krigsministerns uppfattning delades av »åtskilliga andra bland statsråden», vilka således, då de funno, att han ej borde avgå ensam, också för den skull sågo sig böra nedlägga sina befattningar. — Utrikesstatsministern framhöll för sin del de »med rikets sannskyldiga nytta och statstjänstens ändamålsenliga skötande icke förenliga», i för framtida verksamhet menlig form beslutade nedsättningarna inom hans departement, vilka föranledde honom att överlämna sin plats »åt en efterträdare, som bättre kan förstå att tillvinna sig representationens medverkan» eller möjligen i förevarande frågor hyser andra åsikter.

Några dagar därefter, den 14 april, offentliggjordes en konungens diktamen till statsrådsprotokollet för samma dag: »De nu på en gång anmälda avskedsansökningarna av fyra bland statsrådets ledamöter äga ingen anledning i bristande förtroende å min sida. Jag anser ej heller något hava tilldragit sig under innevarande riksdag, som skulle utgöra tillräcklig grund för desse statsråds avskedande och detta desto mindre, som andan av Sveriges regeringsform ej blivit förändrad genom den försiggångna ombildningen av nationalrepresentationen. — Jag finner därföre ej skäl att för närvarande bifalla desse avskedsansökningar, vilka jag vill framdeles var för sig pröva. — Detta mitt förklarande bör genom Post- och Inrikestidningen till allmänhetens kännedom meddelas.»[1] Ministerkrisen var sålunda förklarad vilande för senare prövning i behörig ordning.

Vidare underrättelser gåvos ej på över en månad. Först några veckor efter det riksdagen i medio av maj avslutats, meddelades, den 4 juni, att utrikesstats- och civilministrarnas avskedsansökningar beviljats. Därjämte även att sjöministern von Platen avgått. Finans- och krigsministrarna återtogo på konungens önskan tills vidare sina avskedsansökningar.[2] Efterträdare till de resignerande statsråden utnämndes samtidigt. — Därmed var ministerkrisen officiellt avslutad.

[1] Samma nummer av den officiella tidningen, vilket meddelar detta konungens underkännande av hans rådgivares avskedsmotiv, innehåller även en officiös artikel, av allt att döma emanerande från dessa (väl närmast af Ugglas), vilken med sin rekapitulation, i huvudsak överensstämmande med den av statsråden i interpellationsdebatten givna, av de händelser inom riksdagen, som föregått deras demissionsansökan, och därmed av de bevekelsegrunder, som motiverat densamma, verkar såsom en direkt antikritik av den i den k. diktamen företrädda uppfattningen.

[2] Se bihanget.

Ministerkrisens förlopp, sådant det inför offentligheten var bekant, företedde åtskilliga egendomligheter. Utgången, med avsked för endast tvenne statsråd och dessa de relativt minst engagerade av de fyra, som ursprungligen inlagt och offentligen med den starkaste betoning av förebragta skäl motiverat sin begäran om entledigande, föreföll överraskande. I synnerhet att »själen i avskedsmanövern», finansministern, blev sittande kvar. Att ett statsråd, som från början synts stå utanför förvecklingarna, resignerade, gjorde även ett konfunderande intryck. Hur skulle man fatta innebörden av det ministeriella skådespelet? Vad var i själva verket syftet med det hela? Var det endast en manöver, inledd för att söka från representationens sida tilltvinga regeringen en uppmärksamhet, som den på sistone ej i tillbörlig grad ansett sig hava förmärkt? Trodde man sig med vad nu föregått hava åvägabragt någon väsentlig ändring häruti? Vilka krafter hade egentligen varit verksamma? Huru voro de divergenser, som inom statsrådet kommit till synes, att uppfatta?

De närmare upplysningar, som senare från initierat håll blivit lämnade om krisens inre historia, förklara i huvudsak gången av det hela.[1]

»Påverkad av det missnöjda partiet i första kammaren», till vilket bland andra hans broder greve af Ugglas hörde, har af Ugglas, delvis understödd av Manderström, Abelin och Lagerstråle, vilka för sin del icke voro benägna att under rådande förhållanden kvarstå, efter de upprepade nederlagen i riksdagen yrkat ett bestämt inskridande från statsrådets sida. Avslagen, reduktionerna, de småaktiga trakasserierna och kritiken voro av den art, att de måste anses oförenliga med ett rätt och gagnerikt förhållande mellan regering och representation. De syntes giva uttryck åt en hänsynslöshet från representationens sida mot regeringens sakliga synpunkter och önskemål, som gick längre, än man borde tåla. Statsråden borde samfällt demonstrera mot misstroende- och pricknings-politiken genom gemensam demissionsansökan.

De Geer är icke övertygad om lämpligheten av en sådan åtgärd.[2] Han behjärtar visserligen det syfte, som Ugglas har i sikte. Även han finner, att andra kammaren gjort sin sparsamhetsiver gällande »utan allt avseende på grannlagenhet emot statsrådets ledamöter». Å andra sidan är han icke oförstående för de sakligt vägande bevekelsegrunder,

[1] De Geer, Minnen II, 72 ff., Ehrenheim, Några minnen, s. 58 ff., 86 f. För övrigt samtida pressmeddelanden, särskilt kommentarerna till krisen PoIT. $^{14}/_{4}$, och efterföljande broschyrdiskussion 1870—71.

[2] Med De Geers i framställningen i Minnen gjorda antydningar om hans resonemang, på vilka det i texten gjorda rekonstruktionsförsöket av hans tankegång är byggt (under beaktande därjämte även av andra av honom gjorda anmärkningar rörande ställningen under denna tid) må jämföras särskilt hans argumentation i liknande läge 1878, Minnen II, 208 f. (varom vidare nedan).

som ligga bakom lantmannapartiets njugghet i anslagsväg; den vilade på en beaktansvärd nitälskan för sparsam och solid statshushållning och välförståelig hänsyn till den svåra ekonomiska kris, med vilken missväxtåren tyngde landet.[1] Andra kammarmajoritetens förknappningar av budgeten borde ses emot denna bakgrund. Önskvärt vore givetvis, att regeringen erhölle bättre understöd inom representationen än det som nu blivit den givet. Men detta kunde den icke, vare sig den sittande ministären eller eventuellt en dess efterträdare, ernå på sätt som Ugglas förordade. På den av honom föreslagna vägen skulle icke en stark ställning för regeringsmakten vinnas. Konstitutionellt sett föranledde den f. ö., enligt De Geers mening, allvarliga betänkligheter. Han »ville för ingen del en så beskaffad parlamentarism, att en ministär skulle avgå för vägrade anslag, i annat fall än då det var att antaga, att anslagen vägrats just för att framkalla kris, och att de skulle kunna erhållas med en annan ministär, vilket nu alls icke var sannolikt». Någon djupare inverkan på lantmannapartiet kunde icke av den föreslagna åtgärden förväntas. Enligt hans erfarenhet läte det sig icke med någon fördel behandlas med dylika medel. Det intoge ej den ställning, som tillhör ett parlamentariskt oppositionsparti under en erkänt verklig chef med aspiration å partiets vägnar på ministärbildningsrätt. Partiet visade icke någon åstundan efter regeringsmakten. Dess avslag på regeringens anslagsäskanden finge ej betraktas såsom misstroendevota och tillrådan av demission. Tvärtom tydde trots avslagen oförtydbara tecken på att det väl såg den sittande ministären; dess nyligen avgivna förtroendevotum i ordinarie anslagsfrågan rörande handels- och sjöfartsfonden vore ett bevis härför; vilket likväl ej betydde, att det med avgångshot skulle i någon väsentlig mån i frågor, som berörde vitala delar i dess program, pressas fogligare för regeringens önskningar. Antagligen komme det icke att nämnvärt förändra hållning. Det vore felaktig taktik att inleda ett dylikt försök.

Då emellertid de fyra statsråden fast vidhålla sin önskan att avgå, och Ugglas fortfarande förfäktar sin mening, att ministären borde samla sig om ett samfällt ultimatum till representationen i form av avskedsansökan, eventuellt överlåta sin plats åt andra kammarmajoritetens ledare, så att denne finge försöka sig på regeringsbestyren, giver De Geer delvis vika för påtryckningen. Han finner, att de fyra departementschefernas avskedsansökan så svårt skulle uppbryta ministärens sammanhållning, att den av praktiska skäl fordrar en omprövning av hela konseljens ställning och således kan tänkas motivera även övriga statsråds avgång. Han ser under sådana förhållanden ej annat, än att han och

[1] Minnen II, 64, 23 f., 48 f., v. Möller, 1867 års första kammare, s. 21.

övriga departementschefer böra begära avsked. Däremot synas de konsultativa statsråden, »vars ställning ej var så strängt politisk», icke behöva göra detta.[1] — Ehrenheim yttrade för sin del i statsrådsberedningen, där den allmänna överläggningen förevar, att han »ansåg betänkligt att vänja den unga representationen vid ministärförändringar av så obetydlig anledning.»[2] På en besk replik från Manderström fann han sig dock böra tillägga, att han visserligen ansåg, att den återstående delen av konseljen ej borde erbjuda sig att kompletteras, då så många framstående ledamöter avginge. Med honom instämde de tvenne övriga konsulterna. — Faktiskt syntes alltså vid denna förberedande förhandling utvecklingen peka i riktning mot total upplösning. Detta mitt under arbetande riksdag, såsom direkt följd av ena kammarens hållning till regeringspolitiken!

Konungens ingripande förändrade emellertid situationen. När De Geer för honom, som dittills under frånvaro från huvudstaden icke varit närmare underkunnig om vad som i rådgivarkretsen föregått, meddelade statsrådets mening och, samtidigt med att de fyra departementscheferna inlämnade sina avskedsansökningar, ställde de övriga statsrådens platser till förfogande, motsatte han sig på det kraftigaste ministärens avgång. Ett prejudikat av den art, som denna skulle innebära, vägrade han att stadfästa. Det vore att erkänna, att parlamentariska ledsatser vunnit inträde i själva statsrådet och av regeringen officiellt antagits; d. v. s. omedelbart på representationsförändringen giva sin accept på de tolkningar av reformens innebörd, som från de konservativa motståndarna varit fruktade och av radikalerna eftersträvade men från regeringen uttryckligen blivit bestridda. Det finge icke ske. Krisen måste avvecklas och de parlamentariska tendenserna avvärjas. Alltså ville konungen icke höra talas om en allmän demission. Under

[1] Ehrenheim, Några minnen, s. 59.

[2] Några minnen, s. 59. Ehrenheim har senare i en publicistisk framställning utfört tankegången (s. 65): »De täta ministärförändringarna äro skadliga utväxter på det konstitutionella statsskickets ädla stam, och om de mångenstädes varit detta statsskicks följeslagare, är det därför icke skäl att framkalla dem, så länge de kunna undvikas. I själva verket äro de endast yttringar av en oro, som varken kan fördraga olägenheterna eller medlen att avhjälpa dem.» Det är ej anledning att »överlämna sig åt en feberaktig oro». — — »Sannolikt skulle ingen kunnat åtaga sig att bilda en ministär, om vilken han kunde försäkra, att den skulle utöva ett större inflytande vid riksdagen, eller ens att den skulle kunna genomdriva de vanliga anslagsfrågorna fullständigare än förut. Å andra sidan har riksdagen hittills icke visat någon håg att framkalla ministärförändringar, om ock enskilda ledamöter av riksdagen någon gång förrätt en sådan. Med detta passiva förtroende måste en ministär hos oss låta sig nöja, arbeta på att öka sitt inflytande i sakfrågorna och icke tröttna, om det dröjer innan det vinnes.» — Anslutningen till den De Geerska tankegången är nära och väl utförd. Polemiken mot den av Ugglas och hans meningsfränder i första kammaroppositionen företrädda uppfattningen genomgår resonemanget. Jfr Ehrenheims karaktäristiska antydningar om sin syn på Ugglas' personlighet, Några minnen, s. 57, 62.

inga förhållanden ville han, såsom De Geer synes hava antytt skulle vara meningen, tillkalla Posse. Han uttryckte sitt synnerliga missnöje med försöken att påtvinga honom en parlamentarisk ministär. »Om statsråden därtill tvingade honom, skulle han nämna expeditionscheferna till statsråd och regera med dem.»

En viss rådvillhet uppstod bland statsråden vid underrättelsen härom. »Å ena sidan fann man mindre tilltalande att draga sig tillbaka efter en avgiven förklaring; å andra sidan ville man ej heller driva det till ytterligheter med konungen.» På förslag av Ugglas beslöts, att de fyra statsråd, som ingivit sina avskedsansökningar, skulle fullfölja dem men de övriga stanna. De Geer och den till honom närmast anslutna kretsen, som ju från början ställt sig skeptisk till hela »tillställningen», har tydligen utan större svårighet eller inre motvilja uppgivit sina demissionstankar. De Geer ålåg ju närmast att, vad på honom ankom, visa, det den officiella doktrinen om konungamaktens orubbade styrka var en sanning. Han hade anledning att vara särskilt försiktig i fråga om medgivanden, som kunde synas såsom koncessioner åt prononcerat parlamentariska tankegångar. Här var tydligen enligt hans uppfattning ett fall, då det ålåg honom att verka återhållande i enlighet med den taktiska försvarspositionen, som han för regeringen vid dess verksamhet i dessa tvåkammarriksdagens första prövningsår ansåg tjänlig såsom skyddsvärn för konungamakten mot parlamentariska strävanden, vilka kunde inkräkta på dess självständighet. Svek han på den punkten och därmed i viss mån desavouerade sina utfästelser i reformförsvaret 1865, kunde anklagelserna förväntas bliva hårda. Följaktligen har han beslutat sig för att bliva i ämbetet, även om konseljen i sin gamla sammansättning skulle i viktiga delar uppbrytas. Något principiellt solidaritetskrav ansågs icke lägga hinder i vägen för en dylik ministeriell schism.

Den beska kritik, som från skilda sidor bestods åt den från den separerande minoritetsgruppen och särskilt av Ugglas inledda åtgärden och dess motivering, styrkte f. ö. de kvarstående i uppfattningen om rättmätigheten i deras ståndpunkt. I första kammaren anmärktes vid förutnämnda interpellationsdebatt från konservativ sida med synnerlig skärpa på de demissionerande statsråden. Interpellanten Hazelius tog dem formligen i upptuktelse. En regering får ej av misskänd grannlagenhet visa överdriven känslighet inför småfrågor. Det skulle leda till ständiga ministerkriser, då, såsom erfarenheten visat, i så fall demissionsanledningar i varje ögonblick skulle kunna uppletas. »Statsråden kunna icke sitta vid Lugnvik, invid Fridsjö och med en turturduva framleva lyckliga dagar!» För övrigt förelåge för närvarande

mindre anledning till resignation än förut, då »vid varje riksdag sedan 1823 anslag blivit vägrade och detta oftast till vida högre belopp» än nu. »Obestridligen har hos oss ingen ministär sedan 1818 haft mindre motstånd och i allmänhet blivit bättre behandlad än den nuvarande.» Den ugglas'ska aktionen vore en efterapning av engelsk parlamentarism i oträngt mål och mot grundlagens mening.

Liknande kritiska uttalanden, ehuru givetvis utan samma antiparlamentariska tendens, möta även från liberala kretsar. Aftonbladet[1] finner »demonstrationen gagnlös». »Allt för stor finkänslighet eller tyckmyckenhet» från statsrådets sida kan icke annat än skada dess anseende. Var det meningen att »exploitera tilldragelsen såsom en läxa åt riksdagen», skulle felberäkningen visa sig vara eklatant. Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning[2] är i huvudsak av samma mening. Omtåligheten för naggande och kitsliga yttranden vore för stor; statsråden voro ej »tillräckligt härdade». De borde dock betänka, att man ännu arbetade under traditionerna från ståndsriksdagen. Förefanns »en viss brist på takt och belevenhet», borde man vara överseende. Med åtgärder som dessa arbetade man motpartiet i händerna. »Ministären representerar ett av nationen uppburet system och äger i riksdagen, betraktad som ett helt, tillräckligt starkt stöd.» »Det kan väl ej heller vara meningen, att vi så hastigt skola komma in i det parlamentariska styrelsesättet, att avslaget i ett eller annat anslag skall gälla såsom en kabinettsfråga, även då detta ej blivit på förhand tillkännagivet. Åtminstone bör ej ministären själv leda saken in på den banan, att varje riksdagsmajoritet, även i fråga om underordnade saker, skall kunna åstadkomma en ministärförändring. Landets styrelse förlorar härmed sin stabilitet.»

De Geer biträder konungen vid nedskrivandet av den kungliga diktamen, med vilken vid föredragningen i konselj av avskedsansökningarna deras motivering underkännes och gendrives. Den formuleras såsom ett direkt bemötande av de parlamentariska tendenser, som till desamma voro anknutna. Konungen bestrider rättmätigheten av den uppfattning, som i dem kommit till uttryck, enligt vilken riksdagsvoteringar av den art och den begränsade omfattning, som nu förekommit, skulle vara fullgiltigt motiv för avgång.[3] Så har förut icke varit fallet, och förhållandena äro i detta avseende desamma nu som

[1] $^{11}/_{4}$ 1868.

[2] Korrespondenser från riksdagen, dat. $^{11}/_{4}$; redaktionell art. $^{16}/_{4}$.

[3] Det bör uppmärksammas, att under den polemiska formuleringen gömmer sig en diplomatisk reservation inrymmande vissa riksdagspolitiska hänsyn. Detta ej blott genom användande av det mångtydiga begreppet »regeringsformens anda» (en av De Geer med förkärlek använd svävande beteckning, stundom varierad såsom »den levande

förr. Någon ny situation har icke inträtt. Representationsreformen har lämnat det konstitutionella maktförhållandet oberört. »Andan av Sveriges regeringsform har ej blivit förändrad.» Framdeles som hittills skola ministerskiftena ligga i konungens hand. Eftersom någon anledning i bristande förtroende å konungens sida ej gives, finnes ej för närvarande skäl till bifall till föreliggande avskedsansökningar. De skola senare, på tidpunkt konungen finner lämplig, var för sig, d. v. s. efter specificerade sakskäl, underkastas vidare prövning.

Man lägger märke till den polemiska tonen. Såväl rådgivarnas sätt att begära avsked som den parlamentariska böjelse, vilken anses ligga bakom detta, tillbakavisas uttryckligen och i en form, som delvis bringar i erinran stamfaderns bestämda inskridanden mot ministeriella »sammansättningar». Fallet göres till en principfråga. Satsen om regeringsformens bevarade gamla anda insättes som en officiell proklamation om representationsreformens begränsade, endast tekniskt-organisatoriska räckvidd och statsskickets oförändrat bibehållna konstitutionella karaktär. Konungen har i den högtidligaste och mest kategoriska form uttalat sitt veto och sin bestämda protest mot försök att giva representationsreformen en tolkning och tillämpning avvikande från den strängt konstitutionella.[1] De Geer har samtidigt, med upprepande av

konstitutionella andan», AK. 1869, I, 516) som efter omständigheterna kunde tydas både si och så, utan även i övriga delar. Det förklaras icke, såsom i Karl XIV Johans diktamina vid motsvarande tillfällen skett, att det kungliga förtroendet är enda grund för statsrådens ställning. Även viss konsideration för förhållandet till riksdagen tages med i beräkningen. Endast betonas, att detta senare icke in casu, vid innevarande session hade den betydelse, att det, i betraktande av att konungens förtroende var bevarat, borde föranleda avgång. Däri inneslöts alltså en vid latitud för växlande tolkningar av den riksdagspolitiska hänsynens betydelse jämförd med konungaförtroendets. De Geer hade givit det officiella aktstycket en utformning, som på en gång lät sig förlikas med hans egen moderata konstitutionella åskådning och tillfredsställde konungens skarpare utpräglade, antiparlamentariska ståndpunkt.

[1] Konungen intager vid denna tid i båda sina länder gent emot parlamentariska tendenser en markerad försvarsställning. Ej långt efter den svenska diktamen 1868 dikteras av konungen ett motsvarande uttalande i det norska statsrådet $^{8}/_{3}$ 1869 innesluta nde en liknande antiparlamentarisk deklaration. Statsrådet och chefen för marindepartementet Haffner hade $^{12}/_{2}$ inlämnat avskedsansökan motiverad med ett stortingets misstroendeuttalande, inskjutet i inledningen till en anslagsbevillning. Konungen beviljade denna begäran en månad senare på de övriga statsrådens tillrådan, under uttalande i protokollsdiktamen, att »Hans Maj:t troede at burde give efter for Statsraad Haffners personlige Ønske, uagtet han ikke kunde tillægge Udtalelser av Stortinget som den, der havde foranlediget den foreliggende Avskedsansøkning, nogen Indvirkning paa Kongens Ret efter Grundlovens § 12 til selv at raade over Sammensætningen av sit Statsraad». Baetzmann, Det norske statsraad, s. 138 f., Norges historie VI, 1, s. 597, H. Koht, J. Sverdrup I, 481 f. Samtidigt utämndes den i stortingsdebatterna s. a. s. designerade parlamentarikern professor O. J. Broch (civil till försvarsdepartementet!). Jfr även konungens norska diktamen $^{28}/_{5}$ 1872 under ministerkrisen, med anledning av stortingets misstillidsadress mot statsrådet (Baetzmann, a. a., s. 141 ff., Norges historie, VI, 1, s. 626 f.) ävensom skilda uttalanden anförda hos Manthey, Dagbøger I, 292, 502, II, 109 ff., 113, 287 ff., 292 ff.

sin konstitutionella neutralitetsdoktrin av 1865, markerat sitt avståndstagande från tendenser till längre driven riksdagspolitisk influens.

Ministerkrisens senare skede bekräftar i viss mån tillämpligheten av de i diktamen uttalade programsatserna. Man slår ej till full reträtt, på sätt som året därefter skedde i Norge, då konungen, omedelbart efter det han proklamerat sin »Ret efter Grundloven § 12 til selv at raade over Sammensætningen av sit Statsraad», byter rådgivare efter stortingets anvisning! De strävanden till allt för långt gången eftergift för riksdagspolitiska förhållanden, som i krisens uppränning syntes hava stuckit upp huvudet, begränsas på det noggrannaste så långt möjligt är. Proceduren återföres i former, som bevara den konstitutionella prägeln. Riksdagsarbetet fortgår april—maj med oförändrad konselj. Ministerskiftet hålles in suspenso till passande senare tidpunkt. Först på sommaren upptages saken till prövning. Och lösningen sökes därvid utan all kontakt med riksdagen. Visserligen ej, såsom konungen velat, med fullständig återställelse av det gamla, men genom ytterligare begränsning av demissionens omfattning och en rekonstruktion, som verkställes i syfte att i möjligaste mån bevara vid status quo.

Den medlem av konseljen, som ivrigast med åberopande av riksdagspolitiska motiv arbetat på ministärens demission, blir sittande kvar. Några principiellt parlamentariska skäl förhindra honom ej att bliva i ämbetet. Tankegången i det resonemang, som föranlett honom till yrkandet på allmän avgång av statsråden, var nämligen icke, vilket möjligen en flyktig besiktning och vissa anklagelser från motsidan kunde tyckas antyda[1], av sådan anläggning. Hans argumentation inför kolleger och representation, sådan den ovan refererats, torde givit det vid handen. Den utvisar en viss riksdagspolitisk hänsyn och vissa politiskt-taktiska beräkningar; däremot ej ett principiellt parlamentariskt program.

Tydligare blir detta vid sammanställande med broderns, förstakammarrepresentanten greve af Ugglas, kompletterande inlägg i interpellationsdebatten.[2] Utgående från den förändring i det konstitutionella

[1] Kritiken från konservativ sida framställde den i sådan belysning. Enligt dess mening eller anklagelse utgjorde den ugglas'ska planen en kapitulationsakt inför den »påträngande parlamentarismen», en strävan att införa solidariska »riksdagstjänare» i regeringen, skiftande efter den »folkvalda kammarens» misstroendevota, efter »gårdagens riksdagsmajoritet». Södergren, Konstitutionella korollarier ur 105, 106, 107 §§ regeringsformen, 1868, Naumanns Tidskrift för lagskipning, s. 487 ff. Jfr Hazelius i ovan refererade yttranden. — Även De Geer använder gent emot Ugglas en terminologi, som synes vilja beteckna hans strävanden såsom parlamentariska. Minnen II, 72: »en så beskaffad parlamentarism — — —». Det parlamentariska begreppets fortfarande diffusa karaktär bidrager i sin mån att utsudda konturerna.

[2] FK. III, 175 f. I dechargedebatten 1867 hade han förut i samband med frågan

läget, som 1866 ofrånkomligt genomfört i avseende på statsmakternas ömsesidiga förhållande, för vilket numer, med den täta beröringen vid årligen återkommande riksdagar, en nära, förtroendefull samverkan ovillkorligen kräves, kritiserar han riksdagens ständiga »naggande» av regeringen, som betar den handlingskraften och urståndsätter den att verka på sätt som den efter eget bästa omprövande funne för landet gagneligt. Självfallet måste det leda till statsrådens avgång i och för en behörig erinran åt representationen om dess skyldigheter. Han skulle för sin del önskat, att hela statsrådet i detta fall solidariskt avgått. I varje fall innebure avgångsansökningarna ett memento åt lantmannapartiet, »för att en riktig uppfattning av skyldigheter och åligganden skulle inom en del av representationen väckas». »Representationens rätt är att pröva, upplysa, gilla eller ogilla — men icke att styra.» Lantmannapartiet hade, så torde hans mening kunna sammanfattas, inrättat sig som oppositionsparti och vore sålunda även pliktigt att taga konsekvenserna och ansvaret av en sådan ställning, »att träda fram och med handling ådagalägga att de, med bättre uppfattning av landets sanna behov, med större skicklighet och kraft, förmå handlägga statens ärenden».

I första hand synes möjligen resonemangets senare del och slutsats vara i överensstämmelse med parlamentariska ledsatser: Andrakammarmajoriteten omöjliggör den sittande ministärens arbete, alltså bör den bilda ny konselj. Men hur kan man då i ett sådant erbjudande av regeringsmakten åt underhusmajoriteten se ett sätt att »taga itu med andra kammaren»[1]; »en läxa till lantmannapartiet för att lära anständig behandling såsom villkor för att få anständiga ministrar», såsom Manderström formulerat sin uppfattning?[2] Sammanhanget förefaller uppenbart. Man har aldrig väntat, än mindre inom första kammaren och dess konservativa kretsar önskat en regering för framtiden byggd på andrakammarmajoritet. Man har visst ej självvilligt ämnat

om den konstitutionella ansvarigheten närmare utvecklat sin uppfattning av rätta förhållandet mellan regering och representation. Regeringen måste giva ledning åt riksdagen. Detta är i det »nya statsskicket» mer nödvändigt än förut. »Den regering, som icke förmår eller icke förstår utöva denna ledning, kan icke länge äga bestånd». Ansvaret av regeringen skall utkrävas, ej genom konstitutionsutskottet, men i kamrarna vid behandlingen av propositioner och genomgången av huvudtitlarna. »Här har representationen fullkomlig rätt och plikt att uttala gillande eller ogillande, förtroende eller misstroende. Det är på detta sätt, som representationen skall inverka på regeringen — — —».

[1] Ehrenheim, Några minnen, s. 58.

[2] Sundberg, Minnestal över Manderström, Svenska akademiens handlingar 1874, s. 68. — »De ultraministeriella vilja exploitera tilldragelsen som en läxa åt riksdagen», anmärker Aft. $^{11}/_{4}$ 68; närmast riktar sig därvid kritiken mot det »ministeriella» Stockholms Dagblad, som framhållit statsrådens inskridande såsom en nyttig »läxa», en »moral» åt andra kammaren till dess »uppfostran». Jfr Hazelius, FK. III, 174.

ställa sig i efterhand eller »degenerera» första kammaren till ett överhus. Erbjudandet till lantmannapartiet skulle endast ske såsom ett väl arrangerat experiment, av kort varaktighet och med given utgång. »Posse skulle få försöka sig på att regera.»[1] Hans ministär skulle genom sammansättning eller program göras lantmannapartistisk. Första kammaren garanterade, att utfallet av ett sådant regeringsexperiment ej skulle bli annat än ett: Posse skulle göra fallit. Kammaren hade resurserna i sin hand; utan dess bistånd kom en regering ingen vart; den satt med faktiskt veto och kunde fälla ministären. Därmed skulle läxan vara given. Lantmannapartiet bleve tvingat att inse sin makts begränsning och skulle för framtiden visa mera foglighet för första kammarens och regeringens krav. Regeringsmakten vore rehabiliterad och kunde åter övertagas av skickliga händer. Den konstitutionella självständigheten bleve återupprättad.

På detta sätt torde innebörden i den av Ugglas inledda »parlamentariska» aktionen vara att fatta. Dess syftemål är att ernå en bättre samverkan mellan regering och representation och en effektivare regeringsledning. I denna begränsade mening kan den möjligen sägas vara parlamentarisk, om man så vill — med lika stort eller lika litet berättigande som den med densamma intimt besläktade reformkonservatism, vilken under Hamiltons ledning utvecklat sitt konstitutionella taktikprogram i kritiken av ministären De Geer. Men liksom denna utgår den ej från en principiell parlamentarisk åskådning. Dess »parlamentariska» prejudikat skulle endast bli en manöver eller demonstration. Och minst av allt är dess uppfattning andrakammarparlamentarisk. Restituering av balansen till första kammarens förmån, tillrättaläggande av maktdelningen till effektiv inre styrka är i stället dess närmaste syftemål.

Utifrån en sådan uppfattning blir det fullt förklarligt att, »då Ugglas avsikt att hela ministären skulle avgå och Posse få försöka sig på att regera ej vanns, han ej ville avgå» och hans kvarstående i konseljen genom De Geers bemedling ordnades. Det kunde i belysning av vissa skarpa utfall från Ugglas' sida te sig något egendomligt. Han hade givit sig väl långt ut på politisk bana i sin motivutläggning. I viss mån tvingades han att desavouera sig själv. Men någon inkonsekvens i förhållande till hans innersta syftemål utgjorde det näppeligen. Förutsättningen för den effektiva verkan av demission var ju solidarisk avskedsansökan från hela ministären De Geer. Partiell avgång däremot kunde till föga eller intet leda i avseende på de konstitutionella syfte-

[1] Ehrenheim, Några minnen, s. 60.

målen. Någon pressning på dem det vederborde förmådde den icke utöva, när konseljen i övrigt satt kvar och regeringspolitiken behölls vid sin förra kurs. Bättre då att avvakta ett annat lägligare tillfälle. Ugglas stannar. Men parlamentariskt var detta visserligen icke!

Lika litet att krigsministern, det statsråd som djupast kompromitterats i andra kammaren, av konungen genom dennes »enträgna begäran» förmåddes att kvarstå, och att i stället sjöministern, vilken ej haft något otalt med riksdagen utan av den mötts med mycket förtroende men som, på grund av sin expeditionschefs uppträdande i riksdagen och sin ställning därtill, råkat i konflikt med »den omistlige» krigsministern, föranleddes att demissionera. Den inre sammanhållningen blev därmed i en ömtålig friktionspunkt upphjälpt. Krigsministern hade erhållit begärd satisfaktion. Regeringen hade utåt framhållit, vilket, efter vad som i laboratiörieaffären förefallit, visat sig behövligt, att den »icke ville tillåta någon söndring inom sig själv». Däremot hade den på intet sätt gått riksdagspolitiska önskningar till mötes.

Även verkställdes nytillsättningen på de vakanta posterna med personer, som föga syntes bidraga till att åt ministären giva någon starkare politisk ställning. Manderströms beprövade auktoritet, Lagerstråles stora anseende såsom fast och driftig politisk kraft, Platens förtroende i inflytelserika riksdagskretsar blev icke genom successionen av de nyutnämnda statsråden kompenserad. Deras meritering var huvudsakligen av enbart facklig art. Såsom sådan visserligen framstående. Den nye utrikesstatsministern Wachtmeister tillkallades direkt ur sin yrkesdiplomatiska bana från envoyépost i utlandet. Civilministern Adlercreutz hämtades från presidentämbetet i Göta hovrätt, till vilket han samma år blivit utnämnd; såsom ledamot av högsta domstolen hade han förut vunnit juridisk kvalificering; administrativ insikt saknades. Sjöminister Thulstrup ägde såsom gammal topograf och generalmajor fackkännedom om de militära ärendena, om än ej speciellt om de sjömilitära; från sin förra konsultpost medförde han dessutom mångårig administrativ insikt; hans höga ålder pekade för övrigt närmast på provisorium.[1] Efterträdaren i det konsultativa ämbetet Berg ansågs såsom en utomordentlig facklig ackvisition; i sitt justitierådsämbete, föregått av tjänstgöring bl. a. såsom byråchef och expeditionschef i justitiedepartementet, hade han ådagalagt särskild kvalificering för de sysslor, åt vilka det nya ämbetets huvuduppgifter voro ägnade. Parla-

[1] Utnämningen föranledde även i pressen rätt mycken kritik, som senare t. o. m. gjorde sig hörd i de parlamentariska förhandlingarna: Wallenberg bemött av De Geer (såsom konseljledare) 1870, FK. III, 179, 192; jfr Minnen II, 79.

mentarisk position saknade däremot alla de nyutnämnda. Ingen satt i den nya riksdagen. Blott tvenne hade såsom adelsmän varit ledamöter av ståndsriksdagen och av dem egentligen endast Adlercreutz såsom mer aktiv deltagare (från och med 1851), senast såsom en bland representationsreformens motståndare.

Tydligen hade ministerkrisen lett till en verkan motsatt den åsyftade. I stället för att medföra närmare anslutning till riksdagens, särskilt andra kammarens, partigrupperingar, hade den åtföljts av en viss förskjutning i konservativ riktning och f. ö. en avgjord förstärkning av ministärens byråkratiska element. Någon förbättring i ministärens parlamentariska ställning och allmänna aktionskraft kunde näppeligen därav förväntas. Snarare var att förutse, att de bristfälligheter i statsrådets inre konsistens, som den öppna schismen under krisen inför offentligheten blottat och de företagna omskiftena endast delvis förmått bilägga, i det att fortfarande de främsta representanterna för de divergerande taktiska program, som brutits mot varandra, sutto sida vid sida utan att någondera, efter vad man kunde förmoda, hava definitivt övertygats om otillämpligheten av sin förra åsikt, skulle, under inverkan av de till fara för den inre homogeniteten genom nyrekryteringen konseljen tillförda konservativt-byråkratiska elementen, än starkare göra sig kännbara och under den prononcerade kallsinnigheten från riksdagens sida förskjuta ministären i än ogynnsammare läge.

Tilltron till ministärens förmåga att hävda sin ställning var, efter senaste erfarenheter och med hänsyn till dess sammansättning, allmänt svagare än förut. De missnöjda grupperna i första kammaren sågo sina farhågor om ministärens inkapacitet bestyrkta. De moderat-liberala tyckte sig förmärka ett vacklande och en omsvängning från den liberala linjen, som bådade illa; »försonings»försöket åt höger genom insläppande i statsrådet av en representationsreformens motståndare jämsides med andra byråkrater föreföll avlägsna regeringen mer än förut från dess gamla reformvänliga kurs. Andrakammarmajoriteten kände sig obundnare än någonsin i sin rätt att fritt, utan hänsyn till person, göra sina politiska syftemål gällande. Ministärens ledande element hade ju direkt givit den kort på hand, att den därvid endast gjorde, vad dess rätt tillkom; svårare ministeriella konsekvenser kunde lämnas utan avseende. Uppenbart var ministärens ställning svårt underminerad. Dess förlängda tillvaro inleddes under synnerligen dåliga auspicier. Att den förvärvat sig en förtroendeförklaring inför offentligheten från konungen betydde mindre; i synnerhet som dess inre kvalitet i avseende på ministärens framtida verksamhet var tvivel underkastad. Goda

anledningar funnos att betrakta den överståndna krisen endast såsom en etapp på vägen mot den definitiva upplösningen.

Samma svaghetstecken, som förut anmärkts, yppade sig under följande år. Ministärens ställning i riksdagen och allmänna opinionen försämrades ytterligare. — Regeringens reträtt i fråga om handels- och sjöfartsfonden 1869 utsatte den för bitter kritik i första kammaren. Replikväxlingen mellan oppositionen och ministärens främste ledamot visade en synnerligen agiterad stämning.[1] Kammarmajoritetens avslag på regeringsförslaget betraktades, efter den debatt som föregått beslutet, som uttryck för ett stärkt misstroende till ministärens hållning. Förslaget till härordningsreform ledde till intet. »Riksdagens beslut blev så fullständigt lika med noll, att det icke ens gav den ringaste ledning för att upptäcka den grund, varpå något nytt skulle kunna byggas.»[2] Även en del andra regeringens förslag fälldes eller omformades på ett sätt, som angrep den försvagade prestigen. Och dess anslagskrav utsattes för omfattande prutningar och nedsättningsförsök[3], om också ej i samma omfattning som under trycket av de föregående missväxtåren.

[1] Regeringen hade, för att förekomma, att det vid förra riksdagen inledda angreppet mot fonden skulle återupptagas, självmant föreslagit en reduktion av det årliga anslaget till densamma, mot det att riksdagen åtoge sig de permanenta utgifter, som voro å fonden anvisade. Första kammaren betraktade detta såsom otillbörlig och klenmodig eftergift från regeringen och förkastade propositionen (58—30). De Geer, som icke deltagit i den avgörande debatten men som ansåg, »att en sådan skymf mot regeringen, som kammarens avslag innebar, icke kunde lämnas alldeles obemärkt», vidtog den utomordentliga åtgärden att från sin representantplats avgiva motiverad reservation mot kammarens beslut (FK. I, 228 f.): Det anstode icke en representation att »avgiva ett sådant misstroendevotum mot sig själv». Majoritetens ledare besvarade hans anmärkningar med irriterad skärpa. Regeringen hade lämnat sig själv ett fattigdomsbevis. Kammaren hade, anmärkte Henning Hamilton, alldeles icke givit sig något misstroendevotum, men visserligen icke heller regeringen något förtroendevotum. — I gemensam votering bifölls regeringens förslag mot första kammaren.

[2] Krigsminister Abelin hade utarbetat fullständigt förslag till härordningsreform med indelningsverket i sina huvudgrunder orubbat. Statsrådets övriga ledamöter, varibland främst De Geer, betvivlade emellertid, ehuru de anslöto sig till förslagets väsentliga partier, dess genomförbarhet i ett slag och hemställde därför, att Kungl. Maj:t, med gillande av förslagets grunder i allmänhet, av närvarande riksdag endast skulle begära godkännande av vissa huvudpunkter; övriga delar skulle först senare bringas till verkställighet och kunde därför tills vidare anstå. I överensstämmelse därmed avfattades propositionen. Det var endast ett svagt och stympat initiativ. Tveksamheten och den inre oöverensstämmelsen lyste alltför tydligt igenom. Avslaget kunde även från riksdagens sida motiveras med hänvisning till ofullständigheten i det k. förslaget. Den halva ansatsen från regeringen resulterade sålunda i svår moralisk deconfityr. Och därmed lät konseljen frågan tills vidare falla. De Geer, Minnen II, 93 f., Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 50 ff.

[3] Andra kammaren beslöt, mot justitiestatsministerns med särskilda konstitutionella invändningar stödda vädjan, AK. I, 516 f., med stor majoritet i överensstämmelse med samtliga dess ledamöters i statsutskottet reservation nedsättning av det ordinarie anslaget till indelta arméns vapenövningar. Gemensam votering räddade dock anslaget vid dess förra belopp (165—9; 69—114).

1870 är ställningen väsentligen likartad. Regeringspolitiken angripes i andra kammaren synnerligen häftigt av majoritetspartiets nominelle ledare, orföranden i statsutskottet Posse, som motiverar avslag på regeringens äskanden om förhöjda skattebelopp med skarpa utfall särskilt mot finansministern.[1] Även om partiets djupa led intaga en mer reserverad hållning och visserligen icke, såsom dess främste talesman misstänktes göra, önska något skifte på konseljens förnämligare poster, är deras ståndpunkt i voteringarna som vanligt orubbligt avvisande mot anslagskrav, som anses förnärma deras stränga sparsamhetsprogram. »Statsregleringen blev icke ofördelaktigare än vanligt»; »någon större anledning till missbelåtenhet» gav den enligt De Geers mening icke.[2] Det var också det bästa omdöme, som från regeringens synpunkt kunde givas. Att det i sak icke betydde särdeles mycket, är av föregående tydligt; den »vanliga» ställningen var numer regeringskraven nedpressade till ett minimum. Den, synnerligen i dechargedebatten, särdeles omilda kritik, som inom första kammaren bestås ministären, giver även uttryck åt utbrett missnöje. De gamla anklagelserna för passivitet, svaghet och eftergivenhet upprepas och intensifieras. Något fastare direkt moraliskt stöd för sin hållning erhåller ministären ej under diskussionen. De moderata, som stå densamma närmast, tiga eller inskrida med förbehållsamhet mot de skarpaste utfallen, då de icke öppet erkänna det berättigade i vissa delar av kritiken. Pressen biträder anmärkningarna eller förblir passiv. Den allmänna opinionen synes utan gensaga acceptera omdömet, att regeringen saknar initiativ och kraft. 1870 års riksdag visar vid sin utgång den De Geerska ministären i svag och isolerad ställning.

[1] Posses relativt ingående motiverade interpellation eller, rättare sagt, genom utvidgning av debatten, serie av interpellationer till finansministern rörande statsregleringen, AK. I, 146, 162 ff. Hot om »anslagsvägran» uttalades öppet från statsutskottsordförandens sida. I den ingående överläggningen rörande det ministeriella svaret, som även i vissa fackliga punkter understötts av krigs- och sjöministrarna, skymtade till och med ett ögonblick i bakgrunden en »motiverad dagordning» (från Bergström, på regeringsförsvarets sida, AK. I, 180). Den högpolitiska spänningen var utomordentlig. Jfr Hallendorff, När Karl XV framkallade ministerkrisen i maj 1870, Sv. D. $^{17}/_{12}$ 1916. — Även vid denna riksdag gjordes ett försök, likartat det förra året prövade, att nedsätta ordinarie anslag till beväringens vapenövningar; andra kammaren företrädde, nu liksom förut, prutningskraven; statsråden Abelin, Berg och Ehrenheim försvarade regeringens ståndpunkt med konstitutionella och praktiska skäl; anslaget beviljades med första kammarens hjälp oavkortat i gemensamma voteringen.

[2] De Geer, Minnen II, 102. — En försämring även hos gemene man bland andra kammar-majoriteten i dess förtroende för ministären ansågs dock, om man får tro pressens kommentarer, konstaterad. Bl. a. hade regeringens vacklande i den pågående järnvägsstriden (vid votering) verkat särdeles ogynnsamt; därom se särskilt GHoST. $^{1}/_{4}$, $^{4}/_{4}$. Rörande den allmänna politiska stämningen i övrigt giva samma tidnings fortgående riksdagsbrev meddelanden.

Vid denna tidpunkt voro redan förhandlingar öppnade för ombildning av konseljen.[1]

Konungen hade på egen hand tagit ett första steg, närmast i mening att åstadkomma ombyte på enskild post inom statsrådet. Han gav mot slutet av riksdagen, De Geer ovetande, finansministern concilium abeundi. »Andra kammaren vore missnöjd med honom.» Dess kritik av regeringens finanspolitik gjorde hans avgång önskvärd. Att personligt missnöje med hans hållning i 1868 års ministerkris och vid en del senare behandlade regeringsärenden (befordringsmål) därjämte utgjorde särskild anledning var en offentlig hemlighet. Ugglas och hans kolleger fattade det såsom ett väsentligt, drivande motiv; i pressen betecknades det som en allmänt känd sak.[2] Ugglas inlämnade omedelbart i åtlydnad av den kungliga anmaningen sin avskedsansökan. Han avgick strax därpå, i mitten av maj.

Kort före detta intermezzo hade De Geer emottagit besök av en av ledarne för majoriteten inom första kammaren, som »å sina liktänkandes vägnar meddelade, att, för det goda samförståndet mellan regeringen och representationen, en förstärkning av konseljens krafter ak-

[1] De Geer, Minnen II, 102 ff., Ehrenheim, Några minnen, s. 61 ff. En partiell förändring hade på nyåret 1870 vidtagits, då sjöminister Thulstrup pensionerats och efterföljts av chefen för fortifikationen, generalmajor Leijonhufvud, en riddarhuspolitiker (deltagare i riksmötena sedan 1856) och motståndare till representationsreformen; han tillträdde ämbetet dagen före riksdagens början, sedan den departementet tillhörande delen av statsregleringspropositionen redan blivit föredragen!

[2] Ehrenheim, Några minnen, s. 60, 62, De Geer, Minnen II, 102 f., Bååth-Holmberg, Karl XV, s. 295, Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 58 f., Aft. $^{13}/_{5}$, $^{16}/_{5}$, GHoST. $^{14}/_{5}$, $^{16}/_{5}$. — Det är dock att märka, att Ugglas' avgång av riksdagspolitiska orsaker, sammanfallande med dem konungen tydligtvis uppgivit, inom statsrådskretsen varit på tal redan tidigare, i det han själv funnit sin finansplan alltför illa åtgången i riksdagen (såsom i trontalet vid sessionens avslutning antyddes!) och därför tidvis synts benägen att resignera, samt De Geer i samband med de inledande överläggningarna rörande talmansprojektet med konungen berört frågan om hans eventuella avgång. Något subsidiärt nödmotiv till betäckning av mer privata missnöjesanledningar kunde konungens hänvisning till de riksdagspolitiska motgångarna icke med absolut säkerhet sägas vara. Men framställningen, utan förmedling av konseljens främste, har tydligen kommit något väl överraskande och bryskt. Möjligen har den, såsom i pressen med mer eller mindre rätt uppgavs, men även bestreds, föregåtts av vissa konungens intriger på omvägar med riksdagsoppositionen. Det påstods sålunda, att Posse indirekt genom konungen på ett eller annat sätt skulle erhållit konfidentiella upplysningar för sin interpellationskampanj mot Ugglas (vilket senare, enligt vad Hallendorff, a. art. Sv. D. $^{17}/_{12}$ 1916 kan meddela, från välunderrättat håll bekräftats: Ugglas' svar skulle på förhand bragts i Posses händer!). Gripenstedts vid denna tid skrivna antydningar om söndringen inom regeringsmakten (varom mera nedan) skulle, enligt vad i politiska kretsar i huvudstaden allmänt antogs (GHoST. $^{5}/_{5}$), direkt anspela på ställningen för dagen och närmast dessa konspirationer! Även kunde anmärkas, att konungens till finansministern givna officiella motivering för dennes entledigande syntes stå i en sådan motsättning till hans nyss i diktamen deklarererade oberoende i förhållande till riksdagsopinionen i sin beslutanderätt över statsrådens ställning, att misstanken för de personliga motivens prioritetsrätt vid avskedandet var synnerligen plausibel.

tades nödig». »I främsta rummet» voro därför kamrarnas talmän, Lagerbjelke och Sundberg, påtänkta.

De Geer motsatte sig icke projektet. Då konungen visade sig synnerligen intresserad för detsamma och tillika uttryckte sin önskan, att justitiestatsministern skulle sitta kvar på sin post, förklarade sig även De Geer inse önskvärdheten av att Lagerbjelke och Sundberg kunde förmås att ingå i konseljen; han vore villig att för vinnande av detta mål lämna sin plats eller, om de så önskade, tillsvidare kvarstanna. I förhandlingarna, av vilka konungen själv åtagit sig ledningen, förhöll han sig passiv. Endast lät han, på konungens önskan, för att besegra Lagerbjelkes obenägenhet att inträda i rådkammaren, meddela denne, att han endast under villkor av dennes accepterande av kandidaturen vore benägen att vidare kvarstå. »Jag tillät mig betvivla, att detta skulle hjälpa, men hade ingenting emot, att försöket gjordes, dock med uttryckligt förbehåll, att, om mitt ord på det sättet begagnades, jag också finge hålla det, om det icke hade åsyftad verkan.»

Ministerkandidaterna vägrade emellertid på skäl, som icke blivit bekanta. Försöket måste uppgivas. Konungen underrättade, att den planerade ministärkompletteringen förfallit. Samtidigt lät han meddela De Geer sin önskan, att denne det oaktat skulle kvarstå. De Geer vägrade. Hans beslut att avgå var numer bestämt, utfästelsen i förbehållet till Lagerbjelke var definitiv och oåterkallelig. I mitten på maj inlämnade han jämte Ehrenheim, som ställde sig solidarisk med justitiestatsministern, och Carlsson, vilken därtill indirekt uppmanats av konungen, sina avskedsansökningar. I början av juni beviljades desamma.

De närmare omständigheterna vid detta ministerskifte med dess korsande planer och intriger äro oklara. Det är ej känt, vilken andel konungen från begynnelsen haft i talmanskombinationen. Omöjligt är icke, att den första kammar-majoritetens talesman, som till De Geer frambar projektet, handlade efter föregående samråd eller i allmänt samförstånd med konungen. Vissa indicier synas tala för en sådan förmodan. Lagerbjelke hade förut vid upprepade tillfällen framstått såsom konungens ministerkandidat. 1863—1864, under danska krisens dagar, hade han påtänkts till främste ledamot av en konseljbildning med avlösning av De Geer. 1866, efter representationsreformens genomförande, var likaledes hans inträde i konseljen av konungen planerat. Denne hade öppnat underhandlingar med Lagerbjelke och Bildt om att de skulle intaga de för tillfället vakanta posterna. Vidare ombyte även på andra taburetter inklusive justitiestatsministerposten var, enligt De Geers förmodan[1], vid detta tillfälle avsett. Antagligt är, att också nu

[1] Minnen II, 42. Planen hade tydligen varit uppe, redan innan ännu reform-

Lagerbjelke introducerats i ministärombildningsplanerna i direkt eller indirekt samförstånd med konungen. Visst var i varje fall för de invigde, att konungens understöd för hans namn utan svårighet skulle erhållas.

Beskaffenheten och räckvidden av motiven till denna konungens iver för rekonstruktionen låta sig svårligen för närvarande exakt fastställa. Otvivelaktigt skulle ombildningen med talmännen giva ministären en tillsats i personlig förmåga, som borde höja dess politiska kapacitet, och tillika en starkare politisk färgläggning, vilken väl finge innebörden av en avgjord konservativ orientering åt första kammarens sida. Häruti torde de strävanden, som ledde initiativtagarna till förhandlingarna, sammanfalla med konungens önskningar. Men åsyfta de ej därjämte att, förr eller senare, tränga De Geer ut ur konseljen? Ville ej konungen, liksom vissa kretsar i första kammaren, i själva verket bliva av med De Geer, under förutsättning att avvecklingen vore möjlig att verkställa i mindre stötande former och efterträdare kunde på gynnsamma betingelser erhållas?

Att de projekterade nyutnämningarna skulle i avsevärd mån inskränka justitiestatsministerns ledarbefogenheter var givet; därom kunde icke tvivel råda. Vid sidan av sådana starka personligheter som de bägge talmännen Lagerbjelke och Sundberg skulle De Geer ägt betydligt reducerade förutsättningar att göra sina egna intentioner gällande. Premierledning i de former, som den senaste ståndstiden sett uppväxa, kunde i en rådkammare, där dessa män tagit plats på fackministerposter, svårligen få utrymme. Frågan var, huruvida triumviratet ens kunde tänkas sämjas inbördes. Deras politiska karaktärer voro dock sedan gammalt i hög grad artskilda. Med all böjlighet och koncilians åt höger liksom åt vänster stod likväl De Geer på en betydligt mer moderat ståndpunkt än de påtänkta kollegerna med deras djupa konservativa försänkningar. Huru dessa divergerande meningsriktningar skulle låta sig förlikas i en och samma ministär var ett svårlöst problem. Sannolikt är, att rekonstruktionen, om ej genast så inom en snar framtid, skulle följts av mer djupgående förändringar inom konseljpersonalen. Med andra ord, att kompletteringen i de relativt blygsamma, försiktiga mått, i vilka den nu presenterades, endast var tänkt som en övergångsformation, efter vilken utan längre dröjsmål enligt

förslaget definitivt blivit stadfäst. $^{2}/_{1}$ 1865 meddelar en initierad politiker till Ehrenheim om spekulationer i ministärförändring, »antingen representationsförslaget går igenom eller ej». »Majestätets allt tydligare olust för sina ministrar» gör deras ställning synnerligen oviss, även om ej riksdagspolitiska motgångar skulle fälla dem. Rykten voro ute, att Lagerbjelke »skulle fått i uppdrag bilda den nya ministären. — — Men därpå tror jag ej» — — Några minnen, s. 52.

en naturlig utveckling den definitiva omskapningen med De Geers resignation skulle följa.

Det synes icke vara för djärvt att förmoda, att tankar i denna riktning ingått även i konungens kalkyler för framtiden. Det ligger nära till hands att antaga, att han, efter alla föregående misslyckade försök att få ett ministärombyte till stånd »efter sitt sinne» och vrida sig ut ur det fasta grepp, med vilket De Geerska ministären hållit honom bunden, skulle, nu när den politiska ställningen under ministärens deprimerade prestige och popularitet äntligen syntes tillåta det, med iver eftersträva att genom omskifte på konseljens främsta post i en »medgörligare» rådkammare återvinna rörelsefriheten och, såsom han väl väntade, den reella ledningen. »Nu, skall jag säga, är det jag som styr!» lär Karl XV efter De Geers avgång, med ett spontant uttryck av förhöjd självtillit, som omisskänneligt tyder på en stark känsla av lättnad och befrielse, försäkrat en förtrogen.[1] Sann eller icke, är anekdoten otvivelaktigt karaktäristisk. Karl XV väntade av De Geers demission en förbättring i möjligheterna att inom regeringen göra sina personliga syften gällande. Var det ej antagligt, att detta omskifte för »den innersta viljan» varit ej blott synnerligen välkommet utan även från början, under beräkning på längre eller kortare sikt, eftersträvat?

Den tanken har icke varit främmande för de avgående statsrådens syn på konungens hållning under krisen. Tydligen har denna, sådan den av dem uppfattats, blivit en särskild anledning till demissionsbeslutet. Av lättförklarliga diskretionära skäl framträder det ej så klart i De Geers framställning, ehuru det även där antydningsvis lyser igenom. Starkare framgår det av den senare skrivna skildringen av Ehrenheim. Ehrenheim förklarar för sin del uttryckligen, att främsta avgångsmotiv för honom var den yttring av »le régime personel», som han såg i »konungens åtgärd att tillsäga Ugglas att taga avsked utan att vara ense därom med konseljens chef».[2] De Geer talar i förtäckta ordalag om den »sprängning inifrån», för vilken ministären blivit utsatt.[3] Tydligen har konungens uppträdande i fallet Ugglas såväl som hans ivriga anslutning till rekonstruktionsyrkandena och personliga medverkan i

[1] De Geer, Minnen II, 108.

[2] Några minnen, s. 62. De Geer hyste rörande den konstitutionella sidan av detta konungens inskridande i huvudsak samma åsikt. Han var visserligen på grund av vissa andra komplicerade förhållanden villig att villkorligen »låta vid åtgärden bero». Men han betraktade den såsom ett symptom på konungens strävan att undandraga sig det inflytande, som i angelägenheter av dylikt slag enligt De Geers konstitutionella uppfattning och under föregående tid stadgad praxis tillkom konseljens främste. »I detta mig ovetande tagna steg såg jag ett tecken, att även min timme var slagen.» Minnen II, 103.

[3] Se bihanget.

talmansförhandlingarna, varigenom justitiestatsministern själv ställdes »utom det inre spelet» och sköts i efterhand, upplyst De Geer, att hans politiska ställning ej längre var hållbar. Konungens hållning blir för honom en anledning, som till sist, efter föregående tvekan, utlöser avgångsbeslutet.

Att riksdagspolitiska motiv medverkat och spelat en synnerligen betydande roll vare därmed icke förnekat. Det är av de avgående själva med styrka betonat. Den fortskridande försämring i ministärens politiska läge, som av realbehandlingen av dess förslag framgick och i den allmänna diskussionen med oskyld öppenhet kommenterades och underströks, utgör en grundläggande anledning till resignation. Ministären finner sig i sin politiska verksamhet isolerad på ett sätt, som förtar den handlingskraften och stäcker dess förmåga att föra sina intentioner igenom.[1] Särskilt har ministärens främste man, med det omsorgsfulla beaktande av kamrarnas likställighet, som ingår i hans konstitutionella åskådning, känt det stegrade misstroendet från första kammaren, den systematiska kampanj, som från vissa grupper inom densamma bedrevs, besvärande och deprimerande[2], i synnerhet som från det hållet uttalade anmärkningar mot regeringspolitiken delvis voro av den välmotiverade och vägande art, att han icke kunde undgå att åtminstone till någon del erkänna det berättigade och från första kammarens synpunkt väl förklarliga i desamma. De Geer har blivit vacklande i tilltron till sin egen förmåga att bära upp regeringssystemet under de nya förhållandena och tveksam om, huruvida den taktiska linje, vilken han valt, var, åtminstone numer, för fortsatt regeringsverksamhet, den lämpligaste. När till sist därtill kom en, av konungen på det livligaste understödd, formlig hemställan från partiledningen för förstakammarmajoriteten om rekonstruktion av mi-

[1] »Jag drog mig tillbaka, därför att hela representationen, även de mest konservativa i första kammaren, uttalade sin missbelåtenhet.» Jag föll »icke på någon stor fråga för min övertygelse utan för en opinion om min allmänna oduglighet — —». »Allmänna meningen, som före 1865 tillerkänt mig ej så ringa statsmannaegenskaper, torde tvärtom tämligen enhälligt hava dömt mig såsom icke vuxen den situation, som uppstått genom det nya statsskicket.» De Geer, Minnen II, 108, 125, 56, 57, 102; jfr Ehrenheim, Några minnen, s. 66.

[2] Man observerar, huru De Geer med särskilt eftertryck betonar första kammaropinionens skuld till avgången. Andra kammaren synes han stundom beredd att så gott som helt frikänna: »Från detta håll uppkom ingen förlägenhet för regeringen» (von Möller, 1867 års första kammare, s. 21). Det är en sanning med modifikation. De Geer har själv i sina Minnen, såsom i föregående framställning genom ett flertal citat visats, haft anledning att beröra de svårigheter, som ur kammarmajoritetens hållning särskilt till anslagsfrågor för regeringen uppstått. Men detta passade sig ej direkt att i det sammanhang, i vilket den skildring, där anförda passus instuckits, var skrivet, anföra (se därom Minnen II, 170 f.). I varje fall är det skäl att lägga märke till den särskilda hänsyn till ställningen i första kammaren, som denna den De Geerska ministärens avgång, faktiskt och enligt premierministerns egen senare givna officiella framställning, utvisar.

nistären, en anmaning som oförtydbart utgjorde ett eklatant bevis för dess misstroende mot ministärledningen och den rådande regimen, blev det fullgiltig anledning till beslut att avgå. »Jag fann mig så mycket hellre kunna göra detta utan betänklighet, som jag hoppades, att en regering, däruti icke jag var medlem, lättare skulle vinna understöd och sympatier hos de många, som varit bittra motståndare till representationsförändringen.»[1] En antydan var därmed även given, att revanchemotiv av mer personlig läggning hos förstakammaroppositionen gjort resignationen nödvändig. Med vad rätt må lämnas därhän. Kvar stod i varje fall, att första kammarens kritiska hållning till regeringspolitiken vid sidan av konungens svikande stöd och samförstånd med de från oppositionen emanerande yrkandena, andra kammarens konsiderationslösa, besvärande sparsamhetspolitik samt allmänna opinionens kallsinnighet eller öppna klander avgörande inverkat på avgången. Särskilt ägde de tvenne förstnämnda politiska faktorerna en huvudandel i det motivkomplex, som bestämt demissionsbeslutet. Stod 1868 inför allmänna meningens appellationsdomstol förnämligast andra kammaren såsom den för upphovet till regeringskris anklagade, var ansvarsfördelningen i detta fall omskiftad; första kammaren och konungen utpekades närmast såsom skyldige.

Men möjligheter funnos å andra sidan för vederbörande att i detta fall fria sitt samvete och på andra skuldror överflytta en väsentlig andel i den reella, moraliska skulden. Ministären ställdes på goda grunder själv till ansvar. Att de inre orsakerna till den underminering i den ministeriella prestigen, som till sist medförde upplösningen, till ej ringa del var att uppföra på ministärens eget skuldkonto torde av förestående framställning vara ådagalagt. De Geer personligen kunde vid självprövning icke undgå att — låt vara dröjande och förbehållsamt — vidkännas vissa brister i sin och konseljens ämbetsutövning.[2] En objektiv granskning bör på dem fästa särskild uppmärksamhet. Upplösningens grunder bottnade i en svaghet hos statsrådet självt av graverande art. Ministären hade ej visat sig vuxen den situation, som efter representationsförändringen inträtt.

Ett avgjort förfall i ministärens inre soliditet förmärkes. Kontrasteringen med bilden av dess föregående hållning är alltför frappant för att låta sig jävas. Intrycket av stäckt energi och nedsatt verksamhetsförmåga, försämrad sammanhållning och slappad ledning är oförtydbart. I stället för att målmedvetet bygga vidare på den grund, varpå

[1] v. Möller, 1867 års första kammare, s. 22; jfr Minnen II, 108.

[2] Antydningar, Minnen II, 48, 56, 108; jfr Ehrenheim, Minnestal över De Geer, Svenska akademiens handlingar från 1886, XII (1897), s. 51, 53.

ministären under tidigare verksamhet vunnit sin styrka, har den successivt lossat på fogningarna och låtit dess bärande element försvagas.

Väl har detta icke skett i sådan grad, att en fullständig återgång till äldre begränsning av statsrådets uppgifter inträtt. Den ändamålsenligare inre organisation, som under decenniets tidigare hälft vunnits, övergives icke helt. Ministärställningen synes i väsentliga partier bevarad. De Geer släpper ej ledningen alldeles ur händerna. Konungen erhåller icke tillbaka den vidsträckta maktutövning, som tillhört företrädarna. Hans inflytande på regeringsledningen är fortfarande inskränkt och hans ställning i regeringsmaktens verksamhet utåt tillbakadragen. Samverkanskravet, i avseende på samarbetet inom ministären såväl som beträffande dess uppträdande inför riksdag och offentlighet, släppes icke. Och statsråden vidhålla sin ansvarsställning ej blott för rådslag men för regeringens förande. Senast 1868 göres av De Geer inför representationen uttalanden, vilka angiva, att den konstitutionella uppfattning, han i detta hänseende under föregående verksamhet gjort till regeringspraxis, alltfort är gällande[1]: »Från den moraliska ansvarigheten lärer intet statsråd kunna befria sig därigenom, att han söker undgå att uttala sin mening. För min del går jag så långt, att jag anser, att ett statsråd ej frigör sig från denna ansvarighet ens genom en reservation. Åtminstone om fråga är om ett viktigt regeringsbeslut av verklig konstitutionell betydelse eller om en uppenbar rättskränkning, anser jag, att en reservation varken kan eller bör lämna skydd emot politiskt och moraliskt ansvar, såvida den icke åtföljes av en avskedsansökan.» Statsrådens och främst justitiestatsministerns uppträdande i dechargedebatterna giver ett praktiskt uttryck för denna deras uppfattning av och anspråk på ansvar i utsträckt, politisk mening.

Men ett försvagande av den ministeriella sammanhållningen har inom ramen för dessa allmänna ledlinjer försiggått. Den har icke bevarat

[1] 1868, FK. II, 400 f. — Ehrenheims, kort efter avgången nedskrivna, konstitutionella reflexioner, Några minnen, s. 63 ff., bära av överensstämmande åskådning. Den »fullt konstitutionella ställning», som statsråden böra innehava och åratal före representationsreformen faktiskt hava intagit, erfordrar, att de »på sig själva ställa det högre anspråket att ansvara för konungens beslut samt icke åtnöjas med att ansvara endast för de avgivna råden». Kan överensstämmelse mellan konung och statsråd på grund av skiljaktigheter i åsikter icke åstadkommas, »kvarstår städse konungens rätt att ombyta rådgivare». »Att detta är ett allvarligt steg, som icke utan viktiga skäl bör vidtagas, utgör ett av de moraliska banden i det konstitutionella statsskicket.» Den förändring i rådgivarnas ställning till riksdagen, som inträtt genom den nya riksdagsordningens bestämmelse, att rådgivarna hava rättighet och väl även skyldighet att deltaga i kamrarnas överläggningar, bör »kraftigt bidraga att kvarhålla dem» i denna konstitutionella ansvarsställning, »då de varken kunna antagas hugade att i debatten försvara, vad de ogilla, eller att lämna den regering de tillhöra oförsvarad». E. betonar därefter skillnaden mellan denna konstitutionalism och ett parlamentariskt styrelsesätt, där »ministären skall tagas ur riksdagens majoritet, leda denna och växla med den».

den fasthet och effektivitet, som i verksamhetsåren före 1867. Den förtunning i regeringsprogrammets innehåll, som ersatt de förra på reform i maktpåliggande samhällsfrågor målmedvetet anlagda programlinjerna med trevande kompromisspolitik ad hoc och i övrigt expeditionell begränsning, har jämsides åtföljts av större löslighet i organisationen. Homogenitets- och solidaritetskraven hava blivit nedsatta. 1868 års kris, inledd främst av några i statsrådet nyinkomna statsråd, visade en brytning mellan divergerande politiska riktlinjer av den häftighet, att den ej lät sig utan största svårighet betvinga; regeringsmakten stod splittrad inför offentligheten. Ej heller blev den inre bristningen annat än partiellt hopfogad. Rekonstruktionen reparerade endast bristfälligt friktionspunkterna. Byråkratiseringstendensen förstärktes, överensstämmelsen statsråden emellan föreföll i vissa avseenden lösligare än förut. Senare utnämningar från kretsen av representationsreformens konservativa motståndare, än mer De Geers accepterande av talmansprojektet tydde på sänkta fordringar på politisk samhörighet. Den partiella avgången 1870, i vilken justitiestatsministern följdes endast av tvenne sina kolleger, den ena av dem nödtvungen, bekräftar detta.

Samtidigt angiver den, huru premierministerledningen under senare år blivit betydligt nedsatt. De Geer har ej bevarat samma auktoritet som förut. Det ser ut som om han självvilligt trätt mer tillbaka, sedan den stora reformfrågan inom hans departement avflyttats från dagordningen. I riksdagsdebatterna begränsar han sig till större del till sina fackliga ärenden; i synnerhet vid den första riksdagen.[1] Kollegerna få i allmänhet efter bästa förmåga var för sig sköta försvaret av sina huvudtitlar och sina departementsförslag. Endast ytterligt sällan och i utomordentliga fall uppträder justitiestatsministern vid deras sida och markerar frågans politiska vikt. Departementscheferna synas i allmänhet arbeta med friare händer, mer oberoende av varandra och av enhetlig planering än förut. Klagomålen över ett »departementsstyre», utvecklat på enhetlighetens och planmässighetens bekostnad, förefalla vara framställda med visst fog. De Geers ledare-prestige befinner sig avgjort i sjunkande. 1868 års kris, då en statsrådsgrupp med särskild uppfattning rörande för regeringens ställning betydelse-

[1] De Geer har själv vidkänts detta, Minnen II, 53: »Jag spelade vid denna riksdag en obetydlig roll. I åtskilliga frågor — — hade för regeringen behövts ett kraftigare uppträdande; men jag hade icke nog insikter — —. Icke heller uppfattade jag ännu min ställning såsom en fullständig konseljpresident.» Faktiskt synes De Geer vid denna session egentligen endast i en fråga, rörande det såsom en konsekvens av representationsreformen organiserade interpellationsinstitutet, vilken fråga ju f. ö. till sin fackliga karaktär närmast berörde hans befattning i egenskap av ressortminister, hava inför representationen offentligen uppträtt såsom ministärledare.

fulla spörsmål separerar inför offentligheten, giver den en svårbotlig knäck, från vilken den icke åter hämtar sig. Villigheten att, ännu efter Ugglas' entledigande, biträda talmanskombinationen uttrycker även, huru De Geers pretentioner i fråga om ledarskap vid denna tid reducerats.

Den karaktärsomvandling, som ministären De Geer sålunda efter representationsreformen genomgick, blev av menligaste inflytande på dess verksamhetsförmåga. Den politiska kapaciteten nedsättes successivt såsom följd av den försvagade inre organisationen. Till en del lär väl denna statsrådets övergång från initiativkraftig och auktoritativ reformministär till passiv avvaktans- och expeditionsministär hava förorsakats av andra, praktiska grunder. Det är väl förståeligt, om konseljens föregående, genom mer än ett halvt årtionde intensiva reformarbete i skilda statsverksamhetens grenar föranlett en inre förslitning av krafterna och avsatt en trötthet, som i och för sig gjort en nedgång i den progressiva takten nödvändig. Även är det naturligt, om efter sådana insatser dess uppslag för framtida regeringsarbete voro, om ej uttömda, så dock mer begränsade. Det gamla programmet var i väsentliga partier avverkat. De positiva reformfordringar, som sedan gammalt uppburits av moderat-liberala riktningar, hade uppfyllts. Man hade ernått, vad som ansetts särskilt trängande, och kände sig i så måtto tillfredsställd. Men denna förklaring är ej tillräcklig. Den motiverar ej till fyllest ministärens hållning inför tvåkammarriksdagen. Till denna av praktiska och psykologiska grunder härledda reaktion har kommit en avsiktlig, systematiskt betonad inaktivitet. Ministären har ej insett nödvändigheten av att efter bästa förmåga, genom ett förutseende initiativ grundat på en i förväg uppgjord reformplan, söka giva inriktning åt verksamheten i det nya riksdagsskicket. Av reformförsvaret från regeringens och närstående moderatliberalas sida i 1865 års debatter hade insikt om nödvändigheten av målmedvetet ingripande på denna punkt förefallit vara för handen. Man hade skäl att förvänta en regeringspolitik i överensstämmelse därmed. Så sker emellertid icke. Ministären upphöjer i stället inaktiviteten i de stora frågorna till program. Den drager, ej på grund av praktiskt nödtvång men efter uppgjord plan, regeringsställningen tillbaka till avvaktande upptagsställning och försvarar uttryckligen i polemik mot sina anmärkare i riksdag och press denna reträttpolitik såsom den taktik, vilken i närvarande läge vore den enda för ministären acceptabla och överhuvud lämpliga.

Däri ligger den djupaste personliga skulden. Systemkritikens anmärkningar måste tillerkännas rätt. Den regeringspolitik, som efter angivna linjer ville vinna den i närvarande läge fördelaktigaste ställning

för hävdande av regeringsmaktens inflytande, vilade på en felräkning av allvarligaste slag. Ministären, i första rummet dess främste man, har saknat blick för situationens krav. Den har ej fullt fattat innebörden och konsekvenserna av sitt eget konstitutionella reformverk. Tvåkammarriksdagen fordrade en ministär med fullt verkande kraft vid sin sida. Den fastare organisation och koncentration, som genom ombildningen givits åt riksdagsmakten, påkallade däremot svarande åtgärder för regeringsmakten. Kraven på effektivitet och politisk kapacitet voro stegrade. Statsrådet var insatt att verka under förhållanden, som ställde skärpta fordringar på politiskt omdöme och vilja. Utan att regeringen insatte all sin förmåga och smidigt utnyttjade tillgängliga resurser kunde den icke bibehålla sin ställning vid ledningen. Genom att lossa på sin egen sammanhållning och sätta sig själv i efterhand provocerade den riksdagen till utsträckt övertagande av ledarfunktionerna. »Det var att misskänna naturen hos en ny representation att tro den vilja börja sin tillvaro med en siesta.»[1] Pausering under första akten var utesluten. Dess frigjorda nya krafter eftersträvade självfallet förhöjt inflytande. Konstitutionella följdverkningar, vilka försköto maktläget till regeringens nackdel, blevo ofelbart resultatet av dylik ministeriell reträttpolitik.

Symptomen på en sådan utveckling av de konstitutionella relationerna voro i senaste tid tydliga. Den mot ståndsriksdagens slut samlade regeringsprestigen hade successivt förverkats. Det nya statsskicket tenderade att åt representationen giva en ställning, som icke lät sig förlika med auktoritativ regeringsledning.

Den De Geerska ministärens upplösning var sålunda ur dessa synpunkter en konsekvens av felgreppen i dess politik och svagheten i dess egen inre konstitution. Otillämpligheten av dess taktik var av utvecklingen till full evidens verifierad. Skulle en förbättring i regeringens ställning åstadkommas, måste programmet omläggas.

Återstod att se, huruvida personliga krafter av nödig kapacitet stodo i beredskap att förverkliga en sådan kursförändring. Numer, sedan regeringsmakten försuttit det gynnsammaste tillfället, när den vid nyorienteringen efter den konstitutionella lägeförvandlingen avvaktande drog sig tillbaka och lät representationen sätta sig i framskjutna positioner, var det förenat med särskilda svårigheter att rubba läget och reparera vad som försummats.

[1] Marcellus-Bergstrand, reformkonservatismens talesman i den litterära tidskrönikan, Det nya statsskickets politiska historia I, 75.

Ämbetsmannakonselj i intermittent kris 1870—75.

Ministerkrisen 1870 införde fyra nykomlingar i konseljen.[1] Samtidigt vidtogs en omplacering bland de sittande statsråden, i det att civilministern Adlercreutz övertog justitiestatsministerportföljen. De lediga civil-, finans- och ecklesiastikministerposterna besattes med hovrättsassessor Bergström, grosshandlaren och brukspatronen C. F. Wærn d. y. samt expeditionssekreteraren, byråchefen i ecklesiastikdepartementet Wennerberg. Till konsultativt statsråd utnämndes landshövding Alströmer.

Dessa voro alltså de nya män, som åt konseljen skulle giva det krafttillskott, vilket efter senare tids erfarenheter enligt allmän mening visat sig behövligt, och som åt regeringspolitiken under konungens presidium skulle giva en inriktning, vilken bättre förmådde hävda regeringens ställning och åt de maktpåliggande stora frågorna giva en lösning. Ty skulle det företagna omskiftet inom rådkammaren äga någon innebörd, borde det väl vara denna. En personalförändring, som realiter bevarade in statu quo ante, borde väl, efter allt vad föregått, anses utesluten. Vad vore i så fall meningen med det hela? Endast att åstadkomma en avlösning inom rådgivarkretsen, som bättre passade vissa personliga önskemål, främst hos konungen? Hur tänkte man sig då kunna erhålla en kraft och förmåga, som förut ej funnits, att vinna upprättelse åt regeringsmakten i dess parlamentariska verksamhet? Den gamla kursen var ju utdömd. Än mer deprimerande kunde dess verkningar väntas bliva, om den nu, sedan s. a. s. officiellt erkännande av det befogade i den utövade kritiken blivit givet, fortsattes av krafter utan den fonderade kredit, som De Geer dock, trots betydande avskrivningar på förtroendekapitalet, in i det sista besuttit.

Ej dess mindre var detta den utvecklingslinje, som i läggningen av den nya personuppsättningen närmast syntes angiven. Någon djupare förändring i konseljens politiska karaktär kunde åtminstone icke vid första besiktigande spåras. I stället förmärktes en oförtydbar strävan att i vidaste mån bevara personlig och politisk anslutning till regeringens föregående. Avgångens begränsning till en minoritet föga större än den statsrådsgrupp, som av 1868 års kris sprängts ut ur konseljen, bevarade i stor utsträckning förbindelserna bakåt. I synnerhet gällde detta de mest betydande posterna, på vilka ledamöter av den gamla konseljen placerades. Den i dåvarande situation sär-

[1] Utnämningsdata voro något olika, i det att en, Alströmer, inträdde i statsrådet något mer än en vecka senare än de övriga.

skilt viktiga krigsministerposten innehades fortfarande av samme man, generalmajor Abelin. De två till rangen främsta ämbetena lämnades ej utanför den gamla kretsen; justitiestatsministerämbetet, vid vilket under De Geers tid ledarskapet inom konseljen varit fäst, besattes med en medlem av förra statsrådet; utrikesstatsministern blev i sitt ämbete.

Den nyrekrytering, som för de vakanta platserna vidtogs, utfördes i nära samförstånd med de avgående statsråden, särskilt De Geer.[1] Den tedde sig närmast som ett slags adoption i det sittande statsrådet. Ej heller markerade den någon avgjord nyorientering i förhållande till riksdagen. Av de avgående sutto tre i första, ingen i andra kammaren. Av de tillträdande ägde en mandat i första kammaren, två i den andra. Dessa trenne nyutnämnda företrädde konseljens samlade riksdagsmannarepresentation. Bland de kvarsittande fanns ingen, som innehade parlamentariskt förtroendeuppdrag; byråkratiseringen av den De Geerska ministären hade reducerat dess från början talrika ledamotsplatser i riksdagen. Den statsrådet genom två av de nybefordrade tillförda, dittills okända representationen i andra kammaren, som i och för sig väckte en viss uppmärksamhet, innebar icke någon politisk förskjutning till denna kammares förmån. Såväl konsultativa statsrådet Alströmer som civilministern Bergström, bägge ledamöter av kammaren sedan 1867 med placering i respektive bevillnings- (ordförande 1869—70) och lagutskotten[2], stodo utanför dess majoritetsparti. Alströmer hade 1867 medverkat vid försöket att bilda ett »regeringsparti» och sedan, liksom de flesta övriga ämbetsmän i kammaren, bibehållit en prononcerat regeringsvänlig ställning i nära samverkan med första kammaren i de gemensamma voteringarna. 1868 hade han också blivit erbjuden civilportföljen men då till följd av sjukdom till sist tvungits avböja anbudet.[3] Bergström utgjorde en av de mest framträdande krafterna inom den s. k. intelligensen och hade såsom sådan varit bland de ledande i motståndet inom kammaren mot lantmannapartiet. Hans replikskiften med dess främste talesmän hade ofta varit av synnerligen skarp och krigisk läggning. Första-kammarrepresentanten Wærn, förut välrenommerad ledamot av borgarståndet sedan 1847 (med undantag för

---

[1] Ehrenheim, Några minnen, s. 63.

[2] Alströmer hade därjämte förut varit ledamot av adeln under ståndsriksdagarna de tvenne senaste decennierna och såsom sådan sedan 1856 suttit såsom medlem av allmänna besvärs- och ekonomiutskottet.

[3] De Geer, Minnen II, 78 f. Alströmers kandidatur hade nu återupptagits på rekommendation av företrädaren i konsultativa ämbetet. Ehrenheim, Några minnen, s. 63.

tvenne riksdagar 1856—58, 62—63), av vilket han utmärkts med förtroendeuppdrag i stats- och konstitutionsutskotten, nu medlem av statsutskottet (1867—70), var i överensstämmelse med sin moderata åskådning ansluten till en medlande gruppering.[1] Justitiestatsministern Adlercreutz stod fortfarande, liksom vid sin civilministerutnämning, utanför riksdagen; hans förra deltagande i ståndsriksdagarna från och med 1851 utgjorde, jämte i statsrådsämbetet samlad erfarenhet, hans riksdagspolitiska meritering. Ecklesiastikminister Wennerberg tillhörde likaledes kretsen av politiska outsiders. Han var vid denna tid enligt samtida omdömen och senare biografer »fullkomligt oberörd av politiken».[2]

Ett ministerskifte av detta slag föreföll icke betyda något systemskifte i egentlig mening. Svårligen kunde man spåra någon djupare divergens av politisk räckvidd i det nya statsrådets sammansättning jämförd med det gamlas. En viss förskjutning i konservativ riktning, ett något starkare uttalat avståndstagande från de av andra kammarens majoritetsparti uppburna fordringarna, skönjdes. Men knappast syntes den vid första ögonsikte vara av den betydenhet, att den i och för sig grundlade någon bestämd kursförändring. Aftonbladets diagnos[3] tycktes träffande: »Den skedda ombildningen inskränker sig till en ombildning av den gamla ministären, vars anda och karaktär därigenom ej undergår någon väsentlig modifikation.» Med andra ord, man hade fått en rekonstruerad ministär De Geer — utan De Geer.[4] Även om De Geers avgång, i följd av den framskjutna ställning han sedan ett decennium inom statsrådet intagit såsom faktisk ministärledare, ej lät sig reducera till endast ett personskifte utan politiska efterverkningar, var den allmänna successionen så nära uppsluten till äldre ordning, att någon mer betydande omläggning av regeringssystemet ej föreföll vara att förvänta, åtminstone icke vara avsedd.

För så vitt icke genom en starkare utprägling av den byråkratiska tendens, som på senare tider ånyo vunnit utbrett inflytande inom statsrådet, en förändring i dess skaplynne av politisk räckvidd skulle uppstå. I denna pointering av ämbetsmannaläggningen låg egentligen det mest framträdande karaktärsdraget i det nya statsrådets fysionomi in-

[1] C. F. Wærn var författare till förut anförda, framstående broschyr Bör det vilande representationsförslaget antagas eller ej? 1850, och verkade senare såsom en av ledarna för opinionsrörelsen i representationsfrågan 1865. Sannolikt var att hans uppfattning, enligt vad uppgavs, sedan dess under inverkan av erfarenheterna i tvåkammarriksdagens första år undergått en förskjutning, särdeles i konstitutionella spörsmål. Dock hade denna icke avskurit kontakten med de moderata kretsarna.

[2] Wennerberg, Minnen III, 4 f.

[3] 4/6 1870.

[4] Den av Aft., DA. och GHoST. gemensamt givna beteckningen.

neslutet. Frånsett finansministerutnämningen, som visat en från traditionella befordringssynpunkter anmärkningsvärt frigjord hänsyn till praktisk och politisk kvalificering i förening, stämplades nyrekryteringen av starkt byråkratisk prägel. Avsaknaden av en politisk ledarpersonlighet inom konseljen accentuerade särskilt detta förhållande. Justitiestatsministern borde väl genom innehav av det genom hävd till anseendet främsta ämbetet stå ledarplatsen närmast. Även hade han under rekonstruktionsförhandlingarna vid konungens sida spelat en något mer framskjuten roll än kollegerna. Av allmänna uppfattningen betraktades han såsom den där närmast stod i beredskap att i mån av krafter upptaga De Geers fallna mantel och omhändertaga ledningen. Men Adlercreutz' kvalifikationer för uppgiften föreföllo ej stora. Då han för två år sedan genom juridiska ämbetsmannameriter befordrades till departementschefsplats, var han i avsaknad av politisk ställning. Hans senare statsrådsverksamhet ådagalade framstående facklig kvalifikation, god förmåga att behärska skilda administrativa uppgifter samt erkännansvärd debattörtalang. Däremot förmådde den icke tillvinna honom djupare parlamentariska förbindelser och politiskt anseende i egentlig mening. Han betraktades såsom en av konseljens dugligaste fackliga krafter; icke mera. Att han nu på en gång vid successionen i det departementala förstarangsämbetet även skulle visa sig vuxen företrädarens speciellt politiska ledarinsatser, var osannolikt, i synnerhet som bland kollegerna i statsrådet funnos personligheter, vilka, enligt den allmänna kännedom man ägde om deras sinnesart, kapacitet och personliga ställning, väl kunde tänkas komma göra honom ledningen stridig. Civilminister Bergström besatt med sin riksdagspolitiska erfarenhet och skicklighet, förenad med sällsynt arbetsförmåga, stor personlig pondus och än starkare självtillit, egenskaper, som, efter vad man hade att vänta, skulle öva friktion och konkurrens på denna punkt. Och krigsminister Abelin, den »omistlige» 1868, ägde i sitt i närvarande läge utomordentligt viktiga ämbete såsom främste representant för den försvarspolitik, vilken under de närmaste åren skulle spela främsta rollen bland de storpolitiska frågorna, konungens speciella förtroende och stöd; hans personliga militärpolitiska program kunde tänkas på regeringspolitiken få en inverkan av för ledarauktoriteten menlig art.

Därtill kom konungens anspråk på att personligen öva bestämmande inflytande på regeringspolitiken. Av vissa tecken att döma strävade han att återvinna en del av de maktbefogenheter, som under den De Geerska ministärens tid blivit honom berövade. Förut angivna fakta rörande hans roll under ministerkrisen häntydde på så-

dana syftemål. Även tycktes konungen vara förvissad om att med de vidtagna ministerombytena hava ernått bättre, nöjaktiga förutsättningar för dylik personlig maktutövning. »Nu är det jag som styr.»[1] Förmodligen väntade Karl XV hos den nya konseljen lösare sammanhållning, ej minst i följd av försvagad ledarmyndighet för dess främsta post, samt av de enskilda statsråden större eftergivenhet och mindre viljefasthet, än den han i samarbetet med ministären De Geer under inre motvilja fått vänja sig vid. För statsrådets framtida verksamhet bådade detta icke gott.

Allt som allt voro konseljens utsikter att kunna fylla den plats med höjda anspråk på politisk kapacitet, som av systemkritiken såsom oundgängligen nödvändig blivit av statsrådet krävd, minimala. Man kunde med största sannolikhet säga inga. Nu liksom 1868 var förhandlingsresultatet blivet motsatt det från början avsedda. I stället för fastare programsättning, starkare politiskt anlagd rekrytering, förstärkt ledarmyndighet, förbättrade riksdagspolitiska förbindelser, hade, av allt att döma, en ytterligare försämring i dessa avseenden inträtt. En accentuering av de konstitutiva svagheter, som bragt den förra ministären till upplösning, hade av ministerskiftet blivit följden. På goda skäl ställde sig den allmänna opinionen synnerligen kritisk inför rekonstruktionen. Regeringsprestigen betecknades såsom i hög grad nedsatt. Knappt var ombildningen färdig, förrän man började dryfta möjligheterna för den att överhuvud taget hålla livet uppe! Annat än såsom en nödlösning i sista stund frampressad, sedan talmansprojektets misslyckande föranlett uppgivelse tills vidare av politiseringsförsöken, ville man icke betrakta densamma. Konseljen var en »övergångsministär»[2], av blott villkorligt existensberättigande och starkt begränsad varaktighet. Hypotesen föreföll sannolik. För så vitt en upprättelse av regeringens verksamhetsförmåga av vederbörande verkligen eftersträvades, kunde svårligen mer än interimistisk tillvaro tillmätas åt en konselj av den karaktär, som ur rekonstruktionen framgått.

Från början intog härordningsfrågan främsta rummet i regeringsarbetet. Den betraktades såsom det huvudspörsmål, på vilket ministären i första hand ägde att pröva sina krafter.

Redan vid första riksdag, 1871, framlade regeringen ett fullständigt reformförslag. Indelningsverket skulle bibehållas och beväringens övningstid utsträckas utan lindringar. Förslaget vann föga understöd i riksdagen, biträddes i särskilda utskottet endast av en reservant (f.

[1] Ovan s. 163 anförda konungens uttalande efter ministerskiftet enligt De Geers andra hands-berättelse, Minnen II, 108.
[2] Aft., DA.

krigsministern) och föll i plena. Kamrarna stannade vid oförenliga skrivelsebeslut. Såsom oeftergivligt villkor för bifall till värnpliktslagen uppställde andra kammaren indelningsverkets avskaffande inom utsatt kortare tid; regeringslinjen var därmed bestämt avvisad. I övrigt erhöll regeringen på försvarsväsendets område riksdagens anslutning till en del speciella organisatoriska förslag samt anslagskrav. I andra frågor led den, särskilt justitiestats- och finansministrarna, en del motgångar; dock icke allvarligare än som kunde sägas höra till vanligheten eller rymmas inom måttet av det för ett statsråd i senare tider tolerabla.

Försvarsfrågans fall utgjorde för regeringen ett svårt nederlag. Inom vissa pressorgan (särskilt Nya Dagligt Allehanda och Aftonbladet) påyrkades kammarupplösning såsom enda utvägen att åvägabringa en vändning till det bättre samt ådagalägga frågans utomordentliga allvar och regeringens fasta vilja.[1] Rådet blev icke följt. I stället valdes ett annat sätt att taga frågan i förnyat övervägande. Trontalet vid sessionens avslutande meddelade konungens avsikt att, om oförutsedda hinder icke mötte, inkalla urtima riksdag.

Syftet betecknades omedelbart på flera håll i pressen såsom mindre välbetänkt. De lantmannapartistiskt sinnade tidningarna gåvo uttryck åt ett starkt missnöje. Åtgärden vore meningslös. Intet nytt hade i sak tillkommit, som kunde föranlåta andrakammarmajoriteten att ändra åsikter. Och med skrämselpolitik skulle man på dem icke imponera. »Lilla teateråskan» var till intet nyttig.[2] Endast skulle den inför all världen blotta den sittande konseljens avsaknad av politisk blick. Regeringsvänliga tidningar kunde icke underlåta att uttrycka delvis liknande synpunkter. En upplösning hade varit ett resolut och möjligen effektivt steg. Detta som nu skedde var endast en halvmesyr, som antagligen blev resultatlös men hotade att än starkare svetsa de missnöjda försvarsfientliga och ljumma elementen samman och ställa regeringens svaghet i blixtbelysning.[3] Möjligen kunde aktionen inställas?

[1] Upplösningstankarna hördes in i riksdagens offentliga förhandlingar. Frih. Ericsson, ledamot av lantmannapartiet, fann anledning vara förhanden att varna regeringen för desamma, AK. III, 123. Justitiestatsministern replikerade, AK. III, 414 f., med att tillhålla representationen att ej röra vid frågor som ej tillkom den att behandla. »Utan att ingå i ringaste redogörelse för vad som kan vara eller icke vara regeringens avsikt i nu förevarande fall, beder jag blott få erinra, att i våra grundlagar väl, såsom villkor för en lycklig samhällsutveckling, förutsättes att enighet och samverkan skall äga rum mellan konung och riksdag, men att man dock icke tänkt sig, att denna samverkan skulle sträcka sig ända därhän, att, när fråga uppstode om en kammares upplösning för anställande av nya val, något avseende kunde eller borde fästas å vad kammaren själv eller dess ledamöter i den frågan tänkte eller tyckte.»

[2] E. Key i DN. $^{23}/_{5}$.

[3] Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 87 ff., samman-

Så skedde ej. Den tillkännagivna avsikten fullföljdes. I september inkallades urtima riksdag, vilken förelades att behandla en kunglig proposition i försvarsfrågan, som i sina huvudgrunder var byggd på senaste regeringsförslag med några eftergifter och modifikationer av viss betydenhet. Förslaget bifölls denna gång i det väsentliga i första kammaren (75—44) men avslogs i den andra (109—78); andra kammaren vidhöll orubbligt sin fordran på indelningsverkets upphävande.

Dagen efter, den 3 oktober, meddelade Posttidningen under rubriken »Meddelat», följande kommuniké: »Statsrådets samtliga ledamöter, vilka, efter den utgång frågan om försvarsväsendets ordnande rönt vid gårdagens aftonplena, funnit sig ur stånd att bringa denna angelägenhet till en lycklig lösning, hava i dag, efter sammanträde inför H. M. Konungen, ingivit sina underdåniga avskedsansökningar, i anledning varav H. M:t vidtagit åtgärder för bildande av en ny konselj.»

Tre veckor senare[1], den 26 oktober, erhölls nästa officiella meddelande angående krisens förlopp, då samma tidning, under rubriken »Meddelat», underrättade: »Sedan det visat sig, att de allvarliga bemödanden, vilka med anledning av samtliga statsrådsledamöters begäran om avsked blivit gjorda för bildande av en ny konselj, icke lett till det åsyftade målet, hava statsrådets nuvarande medlemmar på uppmaning av H. M. Konungen åtagit sig att vid sina hittills innehavda befattningar kvarstå, statsrådet Abelin dock i anseende till försvagad hälsa endast för någon kortare tid.»

Slutakten utspelades en månad senare, då krigsministern i början på december avgick och efterträddes av överste Weidenhielm.

Ministerkrisen åtföljdes av en livlig press- och broschyrdebatt. De för allmänheten ovanliga upprepade refererande officiella kommunikéerna gåvo stoff till ingående politiska kommentarer. Av särskilt intresse äro bland dessa de politiska analyser av ministerkrisen, som, dels under en anonymitet, vilken omedelbart allmänt tolkades såsom signaturer för tvenne förutvarande statsråd (Henning Hamilton, Gripenstedt)[2], dels av andra aktiva politici, även de uppträdande under fällt

fattar kritiken från de moderat-konservativa tidningarna. — $^{20}/_{5}$ skriver J. Nordström i sin riksdagsjournal (Kungliga biblioteket), efter underrättelsen om konungens uttalande rörande urtima riksdag: »Vartill detta? — — — Upplösning, det hade varit det rätta».

[1] Innan ännu försvarsfrågan formellt slutbehandlats, hade riksdagen blivit upplöst, den 7 okt. I trontalet vid dess avslutande nämndes intet om att rådkammaren stod mitt uppe i full upplösning. Radikala tidningar, DN., GHoST., påtalade detta förhållande såsom uttryckande en uppenbar sidovördnad för representationens rättmätiga krav på att hållas au courant med vad som i regeringen försiggås. Även anmärktes såsom en oegentlighet, att riksdagen blivit åtskild, innan ny ministär kommit till stånd.

[2] Hamilton, Ministerkrisen. Några anmärkningar av G. N. (dat. nov. 1871),

vizir (P. A. Siljeström, Karl Ifvarsson)[1], publicerades. De giva en relativt åskådlig bild av den uppfattning av läget, som i skilda politiska läger var rådande. Autentiska sakupplysningar i fråga om själva förloppet kunna de dock ej lämna.[2]

Såsom kommunikén n:r 1 uttryckligen meddelar, föranledde härordningsförslagets fall genom andra kammarens avslag krisens utbrott. Samtliga statsråd hade inlämnat sina avskedsansökningar i första följande konselj. Fallet var enastående. Det hade också föregåtts av exceptionella omständigheter. Regeringen hade för andra gången inom loppet av ett år framlagt förslag i samma dominerande politiska huvudfråga. Den hade föranlett förnyad parlamentarisk behandling genom att sammankalla en urtima, vars uppgift uteslutande skulle vara ägnad åt försvarsfrågan. Den hade vidtagit denna utomordentliga åtgärd trots regeringsförslagets svåra fall i lagtiman och trots så gott som enstämmiga avrådanden från erfarna politiker.[3] Situationen var följaktligen i hög grad tillspetsad, då försvarsproposition ånyo förelåg till riksdagens prövning. Särskilda utskottets homogena lantmannapartistiska sammansättning på andrakammarsidan, dess majoritets avvisande av propositionen under en, enhälligt biträdd, motivering, vilken inneslöt ett osedvanligt skarpt, direkt misstroendeuttalande mot krigsministern[4], slutligen andrakammarmajoritetens orubb-

---

Gripenstedts artiklar i Aftonbladet 1871, n:r 252, 1872, n:r 29, 30, samlade i broschyren Ännu ett ord om ministerkrisen av J. A. G. Hamiltons författarskap till ovannämnda broschyr har stundom blivit bestridd; framställningen bär dock till tankegång och form så starka inre indicier på att härröra från hans hand, att tvekan knappast kan råda. Jfr De Geer, Minnen II, 129, Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 106 f.

[1] Den förre i broschyren Svenskt statsmannaskap. Också ett försök att belysa den s. k. ministerkrisen, av Spectator, 1872, den senare i broschyren Lantmannapartiet bedömt av Svenska Medborgaren, 1871, en samling artiklar från kristiden beträffande vilkas författarskap bestämningen till Ifvarsson dock ej är säkert fastställd (broschyrens innehåll är i varje fall nära befryndad med I:s konstitutionella och politiska tankegång sådan den är känd genom uttalanden vid andra tillfällen). En broschyr: Var ligger felet? En på politiska iakttagelser grundad fråga, av Tityrus, 1872, är även av visst intresse. Bland den periodiska litteraturen märkes särskilt redaktören Bergstedts artiklar i tidskriften Samtiden, särskilt 1871, n:r 42; B. ägde som förstakammarledamot tillhörande den medlande grupperingen intima politiska förbindelser.

[2] Goda bidrag till belysningen av detta giver De Geer, Minnen II, 122 ff., vars kapitel om 1871 års ministerkris enligt egen uppgift är grundad på självständiga nära iakttagelser under alla dess olika skeden och »dagligen gjorda anteckningar».

[3] Bland annat från De Geer vid tillfrågan av Adlercreutz; han avstyrkte på det högsta att sätta tanken i verket. En sådan åtgärd innebure enligt hans och andras uppfattning ett misskännande av situationen ute i landet och av andrakammarmajoritetens speciella karaktär. Minnen II, 118 f.

[4] Särskilda utskottets utlåtande n:r 1, s. 8: »Till slut vill utskottet även hava erinrat, att det svårligen kan hysa förtroende till lämpligheten av de förslag, som uti Kungl. Maj:ts nådiga proposition blivit framlagda, alldenstund de i flera viktigare delar stå i strid med vad chefen för lantförsvarsdepartementet uti sina till föregående riksdagar avlämnade förslag framhållit såsom både statsrättsligt, nyttigt och nödvändigt.» Denna slutmening i motiveringen, av Henning Hamilton, FK. I, 86, med tal-

liga sammanhållning kring avslaget[1], gjorde urtimaförsöket till ett eklatant regeringsnederlag.

Likväl synes man i allmänhet icke inom politiskt intresserade kretsar såsom konsekvens härav hava förväntat demissionsansökan från ministären in corpore. Den parlamentariska behandlingen av regeringsförslaget hade ej, vilket väl i händelse sådan utomordentlig åtgärd planerats, varit att vänta, uppvisat någon deklaration från stasrådsbänken med angivande, att saken gjorts till kabinettsfråga. Om statsrådets ställning i händelse av propositionens fall var under riksdagsförhandlingarna alls intet antytt. Man hade med ledning av äldre precedenser och förut offentliggjord officiell konstitutionell uppfattning närmast anledning att tänka sig, att den skulle behandlas »fristående» och åtminstone ej medföra avgångskonsekvenser även för fackministrarna utanför de militära departementen. Tidningarna uttalade vid denna tidpunkt allmänt förmodanden i denna riktning. Ministärens solidariska avskedsansökan kom för de flesta som en överraskning.

Beskaffenheten av de skäl, som föranlett statsråden till ett sådant steg, blevo icke, och äro ej heller senare, fullt uppklarade. — Möjligen har konseljen ansett, att försvarsfrågan varit en sådan huvudpunkt i dess gemensamma program och föranlett sådana exceptionella åtgärder, för vilka statsråden i gemen, lika och oreserverat, uppburo ansvaret, att härordningspropositionens fall motiverar konseljens samfällda hemställan om entledigande. Den har för sin del funnit det ogörligt att åstadkomma positivt resultat men ansett nödvändigt, att vidare försök till lösning gjordes; följaktligen velat lämna tillfälle åt ett nytt statsråd att finna utvägar ur förevarande, för den sittande konseljen olösliga, dilemma.

Motiven kunna också hava legat något annorlunda till. Konungen

---

rika instämmanden från kammarledamöterna betecknad såsom »utan motstycke i våra riksdagshandlingar» (jfr statsrådet Bergströms uttalande, AK. I, 140, om »skuggan» av de »förhatliga orden»!), underströks i andra kammaren ytterligare »såsom en öppen förklaring från öppna motståndare», icke tillkommen av förbiseende eller på några enstaka utskottsledamöters föranstaltande, utan med avsikt insatt (frih. Ericsson, AK. I, 68 ff.) och vidgades av en och annan till att gälla hela konseljen såsom solidariskt ansvarig (S. Nilsson i Österslöv, AK. I, 133).

[1] Det var vid detta tillfälle som Karl Ifvarsson (AK. I, 125) fällde det namnkunniga, för situationen betecknande yttrandet: »Om enighet ger styrka, borden I kunna se vari makten ligger»! — Kort efter, vid urtima riksdagens slut, nedskriver den strängt konservative J. Nordström i sin riksdagsjournal några reflexioner över ämnet; han giver Ifvarsson rätt. Redan vid lagtima riksdagen hade han funnit, hur försvarsfrågans utgång »på det klaraste visar, att riksdagens makttyngdpunkt nu ligger hos bönderna». Han upprepar samma sats på hösten: »Bönderna ha nu kommit till fullt medvetande om sin makt.» Fylld av oro betraktar han utvecklingen. Med särskild skärpa vänder han sig mot dess farliga konstitutionella tendenser: »Man illfänas med en parlamentarisk styrelse» (okt. 1871); »parlamentarismen, ehuru ej avsedd i grundlagen, synes bliva en faktisk verklighet».

var en ivrig anhängare av försvarsfrågans lösning efter de i regeringsförslaget uppdragna linjer. Han hade personligen på olika sätt arbetat härför och biträddes därvid av sin krigsminister, förslagets utomordentligt energiske närmaste upphovsman. Dessa två hade gemensamt redan tidigare yrkat på en regeringsaktion för fullständig reform i försvarsfrågan. 1869 hade ett sådant preliminärt uppgjort förslag för total försvarsrevision av De Geer och övriga statsrådskolleger av praktiskt politiska skäl blivit avvisat och stympat till partiellt. Inför lagtiman 1871 hade till sist ett dylikt förslag accepterats av konseljen, men avslagits i riksdagen. Konungen och hans krigsminister hava emellertid ej velat nöja sig härmed utan yrkat fortsatt aktion vid en urtima riksdag. Från annat håll inom konseljen yttras starka betänkligheter. Man böjer sig emellertid för konungens och vederbörande departementschefs vilja, på mer eller mindre bestämt förutsatt och uttalat villkor att ett misslyckande av urtimaförsöket skulle lösa statsråden från deras förpliktelser att vidare kvarstå såsom konungens rådgivare. Den av konseljen i dess helhet i sådant läge medgivna och under sådana förbehåll uppburna urtimakallelsen leder till av de flesta förutsett, negativt resultat. Ministären tager konsekvensen i samfällt inlagd avskedsansökan. Vissa skäl tala för sannolikheten av denna senare version. Statsrådens anslutning till urtimakallelsen i, vad flera av dem beträffar, enligt vad från flera håll intygats och förmodats, medvetande om det praktiskt politiskt okloka i åtgärden[1] blir därmed lättare förklarlig. Även pekar konseljens hållning under krisens senare förlopp, dess orubbliga solidaritet i trots av konungens önskningar, i samma riktning. Konungens, av ett eller ett fåtal statsråd understödda, personliga genomdrivande av urtimakallelsen skulle sålunda, om hyptesen är riktig, varit en indirekt orsak till konseljens samfällda avgång.

Huru som helst, de riksdagspolitiska orsakerna, främst andra kammarens avslag, hava varit och i den officiella kommunikén ensamt framhållits såsom direkt avgörande anledning. Det märkligaste prejudikat för riksdagsinfluens på statsrådssammansättningen, som hittills givits, var lämnat. Tills vidare visserligen endast i negativ riktning; men under denna begränsning med en pregnans, som var väl värd att tillvinna sig synnerlig uppmärksamhet.

Man erinrar om 1868 års diktamen. Allmänt hade den uppfattats såsom en bestämd och principiell konungens protestdeklaration mot varje försök att föra rådkammaren närmare in under riksdagens inflytande och såsom en fast viljeförsäkran att i avseende på avgång och

[1] Se bihanget.

utnämning till densamma hålla allt så långt som möjligt vid det gamla; d. v. s. låta det personliga k. förtoendet förbliva främsta och avgörande grund för omskifte i rådgivarpersonalen. Möjligen kunde i den delvis rätt vagt avfattade formuleringen en tolkning medgivande viss hänsyn även för riksdagsopinionen utläsas. Men denna läsart fattades åtminstone icke såsom den av konungen auktoriserade. Den »regeringsformens anda», som av vidtagna omregleringar i representationens sammansättning förklarats »ej förändrad», skulle enligt hans mening vara lika med den från varje anstrykning till »parlamentarisk» eftergift renodlade, konstitutionellt-monarkiska.

Det kunde icke undgås, att dessa nu senast vid ministerkrisens inledning timade händelser tedde sig såsom en desavouering av denna endast tre år tidigare förkunnade officiella doktrin. Ohållbarheten av de anti-parlamentariska satserna, fattade i strängare mening, syntes av oförtydbara fakta uppvisad. Konungen själv och hans rådgivare måste erkänna det illusoriska i den officiella förkunnelse, enligt vilken representationsreformen lämnat det konstitutionella maktförhållandet oberört. Ty var hade man nu den »anledning i bristande förtroende å konungens sida», som 1868 förutsatts såsom i främsta rummet nödig för att ministerskifte skulle komma i fråga? Tydligen var den obefintlig. Otvivelaktigt ägde statsråden med krigsministern i spetsen konungens personliga tillit. För egen del önskade konungen icke omskiftet i statsrådspersonalen. Alltså erkändes uttryckligen och enhälligt riksdagens efter den konstitutionella omdaningen innehavande förmåga att direkt inverka på statsrådspersonalen, och gavs samtidigt åt andra kammaren ett särskilt bevis på betydelsen av dess politiska hållning i en situation sådan som den närvarande. Detta därtill i en omfattning, som sönderbryter den 1868 särskilt inskärpta, i praxis i allmänhet noga vidhållna separata ministerskiftes-proceduren. Det var god anledning att i de konstitutionella annalerna inregistrera den officiella kommunikén $^{3}/_{10}$ såsom ett aktstycke av märkligare art.

»Hans Maj:t Konungen har vidtagit åtgärder för bildande av en ny konselj.» Därmed var allmänheten alltså upplyst, att konungen var ense med eller böjt sig för statsrådets uppfattning, att situationen krävde ministärförändring. Förhandlingarna leddes även i en riktning, som syftade till vittgående omskiften. — Konungen underhandlade personligen med en rad framstående politiker och f. d. statsråd. De Geer har, efter tillrådan från olika håll, av honom fått mottaga upprepade anbud på justitiestatsministerportföljen. Likaså Lagerbjelke och f. civilministern Almqvist. Kandidatlistor och kombinationer växlade från dag till dag.

Den Lagerbjelkeska kandidaturen företrädde, nu som vid föregående tillfällen, en starkare politiskt betonad linje. Ett statsråd med första kammar-talmannen som främsta kraft skulle bliva ett slags politisk koalitionsministär sammansatt av framstående representanter för skilda kammargrupperingar och politiska ståndpunkter. Sundberg, Henning Hamilton, Björnstjerna, Almqvist, Bergström — idel parlamentariker med hög rang — synas närmast varit i åtanke för dylik kombination; förslagsvis nämndes även Arvid Posse såsom lämplig för konsultativ post.[1] Projektet förordades från flera håll men stupade redan vid de inledande förhandlingarna.

Svårigheterna att få en acceptabel ministerlista visade sig för varje dag större. Det gick ej att »få ihop» tio personer villiga att »spänna sig för». Den ene efter den andre av dem, som förväntats lämna sitt biträde, sköt uppdraget ifrån sig och på andra. Kammarmotsättningen gjorde det förenat med utomordentliga svårigheter att ernå en kombination, som kunde tänkas disponera eller förvärva båda kamrarnas understöd och sålunda åstadkomma något i de aktuella huvudfrågorna. Med den personliga förhandlingsmetod, som konungen tillämpade, och den ovillighet han yppade för ifrågasatta personliga koncessioner åt lantmannapartistiskt håll, visade sig detta omöjligt. Personer med förutsättningar för och anspråk på verklig politisk ledning av en ministärbildning, till vilken de skulle ägna sina personliga krafter, funno utsikterna hopplösa, erbjudna villkor icke acceptabla och drogo sig undan.

Situationen ansågs kritisk. Man stod i en återvändsgränd. Konungen var från början genom kommunikén av $^{3}/_{10}$ och genom sin verksamhet i övrigt på ett sådant sätt offentligen engagerad i krisen, att förhandlingarnas misslyckande tillika bleve »ett ohjälpligt nederlag för konungamakten».[2] Man vädjade till De Geer såsom repre-

[1] Av Lagerbjelke till De Geer. Projektet med Posse-ministär såsom speciell lantmannapartiministär debatteras och förordas av växlande motiv på vissa presshåll (Stockholms Dagblad, Sydsvenska Dagbladet, Aftonbladet, Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning); man presenterar till och med (DA. $^{24}/_{10}$, $^{27}/_{10}$, $^{6}/_{11}$) en fullständig ministerlista av första- och andrakammarledamöter (Posse, Sparre, Ehrensvärd, Key, Ericsson, Wallenberg, Naumann), vilken Posse skulle, ehuru av konungen icke anmodad, uppgjort, men som emellertid denne (i skrivelse dat. $^{30}/_{10}$, publ. Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning $^{2}/_{11}$) kategoriskt dementerar: »Det av en viss del av pressen utspridda ryktet, att jag skulle opåkallat erbjuda mig att bilda en ministär och i sådan avsikt låtit framlämna ministerlista är sanningslöst». Det må anmärkas att, enligt vad telegrafisk instruktion från Posse (i Hedlundska brevsamlingen bevarad) giver vid handen, dementien ursprungligen givits en avfattning, något annorlunda tillspetsad: »Den ministeriella pressen har utspritt rykte, att jag erbjudit H. M:t Konungen att bilda en ministär»; ryktet sanningslöst.

[2] Henning Hamilton till De Geer, enligt Minnen II, 124. Skulle de gamla statsråden bliva sittande, bleve de så illa mottagna av riksdagen, att konungamakten därpå

sentationsreformens upphovsman och ansvarig för det nya statsskicket. Denne vägrade att påtaga sig ansvaret för ett läge, som, enligt hans uppfattning, hade sin grund i regeringens taktiska missgrepp, särskilt vid sammankallandet av urtima riksdagen, samt hänvisade till sin oförmåga att under förhandenvarande förhållanden giva erforderlig styrka åt konseljen. Hans ställning vore oförändrat sådan som då han året förut drog sig tillbaka för hela representationens missbelåtenhet. Ginge han nu åter in i konseljen, skulle han ej bliva starkare, utan svagare än då. En ministär måste, förklarar han, vara förvissad om något påräkneligt stöd »åtminstone från den ena sidan inom representationen». Detta kunde han icke erhålla, då första kammarens kapaciteter dragit sig undan och då han »icke ville verkställa rekryteringen ur andra kammarens majoritet». F. ö. vore ännu icke situationen så farlig, som man framställt den. Möjligen kunde vid nästa riksdag saken bliva allvarsammare. F. n. kunde konungen få behålla de gamla statsråden, blott han ville konstatera omöjligheten att få nya.

Lagerbjelke och Sundberg hade föreslagit konungen att taga en fackkonselj utan politisk färg. De Geer avrådde från detta på det bestämdaste. »En fackministär av personer utan politisk betydelse vore troligen omöjligt att få ihop och skulle i alla fall genast störtas av riksdagen.» I varje fall ville icke De Geer för sin del medverka till en sådan. Den bleve »ett palliativ för några månader, varefter den nuvarande situationen skulle återvända ändå värre». — En komposition dels av nya män, dels med den gamla konseljens bästa förmågor var utesluten. De sittande statsrådens sammanhållning stod ej att häva. Ministären utsträckte den solidaritet, som den givit tillkänna i sin samfällda avskedsansökan, även till avgången. »De gamla måste alla gå eller stanna», förklarade Bergström. Konungens önskan kunde icke rubba denna föresats.[1]

Under sådana förhållanden återstod till sist ingen annan utväg än restituering. Det gamla statsrådet fick kvarstå. Detta blev slutresultatet efter tvenne veckors förhandlingar. Konungen tvingades att, efter föregående liknande förklaring i statsrådet[2], offentligen, i en kom-

komme att lida, framhålles enstämmigt av Hamilton och talmännen för Almqvist. Minnen II, 127.

[1] Statsrådets solidaritet visade sig sålunda vara riktad även mot konungen. I själva verket har den, såsom med rätta anmärktes i senare kritik under broschyrdiskussionen, haft sin starkaste verkan såsom begränsande hans rörelsefrihet.

[2] Prot. över civilärenden $^{26}/_{10}$ 1871. Statsrådens förut inlämnade, preliminärt behandlade avskedsansökningar föredragas av civilministern. Statsråden hemställa att dessa måtte »ur Diarium avskrivas», enär, »enligt vad Eders Kungl. Maj:t enskilt tillkännagivit, det visat sig, att de allvarliga bemödanden — — —» (följer framställning lika med komm. n:r 2).

muniké n:r 2, konstatera misslyckandet av sina »allvarliga bemödanden» att bilda en ny konselj och att som följd därav anmoda statsråden att bliva vid sina befattningar, vilket dessa, med undantag av krigsministern, förklarade sig villiga att göra.[1] Upplösningen på den totala ministerkrisen blev sålunda en återgång till det gamla. Det enda synliga resultatet, utvisande förändring, frånsett den av Wachtmeisters plötsliga frånfälle föranledda nyutnämningen av f. statsrådet von Platen till utrikesstatsminister[2], var provisoriet beträffande krigsministerposten; krigsministerns avgång vore att förvänta om någon tid — på grund av försvagad hälsa![3]

Det talades på sina håll, nu liksom 1868, om »skenmanövrer» och »strejk».[4] Lantmannakretsar uttyda på så sätt denna upplösning i luft av en i inledningen stort och stortaligt anlagd demonstrationspolitik. Och man drager omedelbart den praktiska slutsatsen därav: Regeringsultimata och avgångshot äro ej så mycket att fästa sig vid, ty antingen leda de till platt intet eller också medföra de ett omarrangemang av ingen betydelse. Ministeriella hänsyn böra ej bekymra representationen! Åtminstone behövas icke några sådana i förhållande till en konselj, om vilken den offentliga inkompetensförklaringen avgivits, att den var »ur stånd» att lösa den ojämförligt viktigaste av de frågor, som stå på dagordningen! Onekligen låg resonemanget nära till hands. Det var nu andra gången inom loppet av en kort tid, som ministerkriser, inledda i vittomfattande former och på det uttryckligaste motiverade med riksdagspolitiska skäl, sinat ut i sanden, avvecklats med en begränsad, partiell avgång eller med i det närmaste fullständig restituering. Man kom aldrig from sounds to things. Allt blev vid det gamla! På sin höjd personombyte på enstaka poster med noga iakttagande av att kooptationen av efterträdarna verkställdes ur ämbetsmannavärlden och i övrigt i så nära anslutning till den förra regeringskursen som möjligt. Ej underligt om man inom vissa politiska kretsar

[1] Statsrådet har som ett villkor för sitt kvarblivande fordrat ett sådant konstaterande. De Geer, Minnen II, 125 ff.

[2] Sedan envoyé Hochschild vägrat, då hans villkor för inträde beträffande omedelbart ombyte på försvarsministerposterna icke bifallits. De Geer, Minnen II, 128.

[3] Möjligen har detta enligt allmän uppfattning krystade officiella skäl utom av konstitutionella beräkningar (»omsorg om det yttre skenet») motiverats med ett speciellt, praktiskt skäl: man ville med dylik formulering av krigsministerns demissionsmotiv åt konseljen bevara sjöministern, som i annat fall svårligen kunnat undgå att följa sin militäre kollega i reträtten. — F. ö. förtjänar beträffande formuleringen av denna kommuniké n:r 2 annoteras, att den angav, »att statsråden åtagit sig att vid sina befattningar kvarstå»; alltså ej direkt, att de återtagit sina avskedsansökningar.

[4] Se Karl Ifvarsson (eller annan lantmannapartiets talesman) i broschyren Lantmannapartiet bedömt av tidningen Svenska Medborgaren 1871 samt GHoST., DN. 1871 under krisdagarna efter meddelanden från lantmannakretsar, särskilt DN:s konklusioner av krisen, $^{27}/_{10}$ 1871.

ställde sig skeptisk till dessa ministeriella skådespel, utan synbart egentligt praktiskt resultat, och att man såg sig styrkt till fortföljande av sin från början intagna, i förhållande till regeringen konsiderationslösa sakpolitik. Till ministeriella protest- och hotproklamationer, som förebådade mycket men mynnade ut i intet, endast tjänade till att lätta hjärtat och stilla samvetet för förutsedda, oundkomliga senare eftergifter, var ju föga hänsyn att taga. Blott ett blev resultatet. Regeringsauktoriteten undergrävdes ytterligare. Statsrådets inkapacitet för arbetet på effektiv lösning av de pressande stora frågorna var oemotsägligt ådagalagd, av det självt erkänd och av konungen stadfäst. Blev det på sin plats, var det endast av yttersta nöd — eftersom inga andra ville sitta där! Mer än någonsin måste konseljens oförmögenhet att hålla regeringsledningen vid makt framträda under dess fortsatta verksamhet. Man hade med visshet att förvänta ett stadigt fallande av kursen för regeringsprestigen.

I längden kunde det dock ej ohämmat få fortgå på det viset. Ställningen måste till sist bliva ohållbar. Den allmänna uppfattningen var därom ense. Omöjligen kunde denna konselj, som nyss varit »upplöst i sin grund» (Henning Hamilton), mer än en kortare väntetid hålla sig kvar. För regeringens egen skull finge detta icke ske. Dess djupaste intresse fordrade med det snaraste ombyte i personalen, för så vitt den icke ohjälpligen skulle förlora sundhet och krafter. »Endast provisoriskt är ministerkrisen avslutad» (Gripenstedt).

Provisoriet blev emellertid av längre varaktighet, än man i allmänhet tänkt sig. Tvenne riksdagar gingo, utan att det offentligen från auktoritativt håll hördes tal om någon ombildning av konseljen. Den gick in i sitt fjärde år, och ingen visste, om den ej skulle bliva sittande halvdecenniet till slut.

Detta var så mycket märkligare, som under den tilländalupna tiden en händelse inträffat, vilken väl kunnat tänkas giva särskild anledning till omfattande förändringar inom rådgivarkretsen.

*

Karl XV avled hösten 1872 och efterträddes av brodern Oscar II. 1844 och 1857 hade regentskiftena föranlett avgång för halva eller mer än halva statsrådet. De nya konungapersonligheterna hade fordrat nya rådgivare »efter sitt sinne», såsom Karl XV uttryckte det. Enligt den konstitutionella princip om konungaförtroendets grundläggande betydelse för rådgivarnas ställning, vilken var den officiella, och med de anspråk på personlig ledning av regeringsarbetet, som tradi-

tionellt, i teori och praxis, hävdats, hade ingripande omskiften i statsrådspersonalen blivit av ombytet i regentskapet direkt föranledda.

1872 skedde intet sådant. En avgjord skillnad från föregående precedenser framträdde i dessa hänseenden. Tronskiftet lämnade konseljens sammansättning utan större förändring. Endast på enskild post föranleddes ett ombyte. Statsrådet von Platen avgick efter någon månad (december) på grund av meningsskiljaktigheter med konungen på det fält, vilket denne betraktade såsom sitt speciella fackområde, nämligen det sjömilitära.[1] I övrigt bibehölls konseljen oförändrad.

Faktum annoterades på sina håll som ett beaktansvärt symptom på den nye monarkens konstitutionella uppfattning. Man ville betrakta det såsom ett löftesrikt bevis för hans benägenhet att avskriva på de gamla fordringarna på personlig maktutövning. Till det yttre tedde det sig onekligen så.

Att i övrigt, i avseende på det sittande statsrådets ställning och regeringsverksamheten för den närmaste framtiden, tronskiftet ej skulle gå spårlöst förbi kunde däremot med visshet antagas. Därtill voro, såsom man redan vid denna tid hade förmärkt, Karl XV:s och Oscar II:s personligheter varandra alltför olika, för att icke säga kontrasterande. Den förres bristande arbetsintresse, energi och insikt, hans svaga politiska uppfattning, beroende på en personlig, obehärskad impulsivitet och en konstitutionell åskådning, som egentligen ej fattat eller godkänt innebörden i de sista årtiondenas utveckling, dessa med åren i vissa avseenden alltmer framträdande drag bröto starkt av mot efterträdarens redan under förberedelsetiden såsom arvprins ådagalagda sakliga intresse för sitt kall, hans anmärkningsvärda insikt, såväl i en del fackfrågor som, i den utsträckning detta var möjligt för en person i hans ställning, i de stora politiska spörsmålen, hans omfattande personkännedom, i allmänhet goda takt och vinnande förhandlingsförmåga. En ändring i konungens förhållande till statsrådet kunde som följd härav till viss del förväntas.

Även hade man anledning hoppas, att den kritik, som på sistone

[1] von Platen satt sedan okt. 1871 i egenskap av utrikesstatsminister i konseljen men ägde såsom f. sjöminister och sjömilitär speciellt intresse för de aktuella stora frågorna inom sjöförsvarsdepartementet, rörande vilka han sedan gammalt i den brännande striden beträffande flottans organisation intog en prononcerad ståndpunkt. Oscar II företrädde i nämnda spörsmål en skiljaktig mening. Platens avgång följde av hans vägran att biträda den i anslutning till det av konungen understödda organisationsprogrammet närmast uppgjorda flottpropositionen till 1873 års riksdag. von Möller, 1867 års första kammare, s. 50. Till hans efterträdare nämndes envoyén, generalmajor O. M. Björnstjerna, en från sin verksamhet i ståndsriksdagen (deltagare 1847—60, bl. a. ledamot av bankoutskottet vid trenne riksmöten) politiskt ansedd och synnerligen högt uppskattad facklig kraft, vilken även vid närmast föregående vakanstillfälle, 1871, till samma ämbete blivit påtänkt.

med uppseendeväckande skärpa riktats mot Karl XV:s sätt att fylla sitt ämbetes plikter, av efterträdaren uppmärksammats och skulle, åtminstone i viktigare punkter, tagas till efterrättelse. — Den formliga avstraffning inför offentligheten, för vilken konungens person helt nyligen blivit föremål från en av hans äldre, mest ansedda rådgivare, Gripenstedt, hade varit av sensationell och synnerligen svidande art.[1] Med en öppenhet, som icke lämnade rum för missförstånd, anklagades han för oförstånd, försummelse och svår pliktförgätenhet i utövandet av sitt höga kall. Hans förhållande till rådgivarna utsattes för allvarligt klander. Han förebråddes ett misstroende- och intrig-system, som för regeringsauktoriteten blivit av svåraste men; särskilt riktades mot hans handlingssätt under senaste ministerkrisen grava anmärkningar.

Förhandlingarna angående ny konseljbildning hade handletts av konungen i egen person. Han uppgjorde ministerlistor, tillkallade de påtänkta kandidaterna var för sig, förhörde sig om deras villighet att på vissa villkor träda in och fylla en plats i en rekonstruerad rådkammare, erbjöd sig att i enskilda fall intill en gräns, bestämd av hans allmänna planering och vissa personliga sympatier och antipatier, efter önskan modifiera personvalet men förbehöll åt sig den faktiska ledningen av ministärbildningen. Konungen sökte själv bilda sin konselj — »han och ingen annan» (De Geer). Resultatlösheten av förhandlingarna tillskrevs i väsentlig mån oskickligheten och olämpligheten i denna konungens ministärbildare-taktik. Under själva krisen hade han blivit rådd att åt det enskilda initiativet giva större utrymme vid ministärbildningen. De Geer betonade för honom, att det nog vore nödvändigt att giva Lagerbjelke »fria händer att föreslå sina kolleger».[2] De snävt tillmätta villkor, på vilka justitiestatsministerportföljen blivit honom själv erbjuden, hade för honom varit en anledning att avvisa uppdraget; det vore för mycket begärt, att han »skulle gå in med personer, som han knappt kände till utseendet»![3]

Redan en fackkonselj, bestående huvudsakligen av administrativa förmågor, fordrade för ett gott samarbete personlig kontakt och ömsesidigt förtroende mellan kollegerna, vilket förutsatte intim personal-

[1] Ovan s. 163 not 3 citerade inlägg i pressdebatten 1870, intagna hos Dalman, Dechargedebatten vid 1870 års riksdag, s. 73 ff., samt särskilt broschyren Ännu ett ord om ministerkrisen 1872.

[2] Minnen II, 122 f., 125; v. Möller, 1867 års första kammare, s. 22.

[3] Minnen II, 123. »Vid ministärbildningar gör det nämligen ofta en stor svårighet, då kungen själv, utan tillräcklig personalkännedom och kunskap om personliga sympatier och antipatier, på förhand gör upp en komplett lista för att övertyga världen och sig själv, att det är han och ingen annan, som bildar sin konselj.» Jfr De Geers indirekta kritik av konungens metod i själv-biografien hos von Möller, 1867 års första kammare, s. 22.

kännedom och god urskiljning vid rekryteringen. Denna fordran skärptes i och med den politisering av konseljen, som visade sig alltmer nödvändig. Monarken, åtminstone Karl XV, kunde icke fylla kravet. Det oaktat ville han ej släppa ministärbildare-funktionen ur sina händer. Gripenstedt angrep häftigt konungens vilja att, »i ängslig omsorg om det yttre skenet», på egen hand bilda ministär. Det försvårade en god lösning och kompromitterade i viss mån konungen. Han borde i stället, enligt Gripenstedts mening, hava vänt sig till en eller några få personer, som avsetts att bilda kärnan i det blivande statsrådet, med dessa överenskommit om huvudgrunderna för regeringssystemet och om eventuella kolleger, däremot överlåtit resten av förhandlingsarbetet åt de utsedda underhandlarnas diskretion och ej annat än i nödfall uppträtt understödjande vid deras sida. Från andra sidor[1] betonades ännu starkare, i överensstämmelse med gammal liberal doktrin, kravet på *en* ministärbildare bland statsråden, försedd med öppen fullmakt och självständigt politiskt program.

Den nye konungens personlighet och åsikter voro vid tronskiftet icke så allmänt och bestämt kända, att några bestämda förutsägelser rörande hans ståndpunkt i dessa ting kunde göras. Han hade i sin ömtåliga ställning såsom arvprins bevarat en sluten och tillbakadragen hållning. Omdömena om hans personliga anläggning voro i viktiga avseenden, ej minst beträffande hans konstitutionella intentioner, obestämda och ganska skiftande. Man visste där ej riktigt, var man hade honom. Så mycket trodde man sig dock i allmänhet med den uppfattning av hans karaktär, som man varit i tillfälle att bilda sig, kunna hoppas, att en ändring till det bättre i avseende på berörda förhållanden skulle inträda. Hans praktiska blick och kända smidighet syntes borga därför.

Huru i övrigt följdverkningarna av ombytet på tronen skulle utfalla ansågs ovisst. Såsom sannolikt väntades, att den nye monarkens mindre höga uppskattning av indelningsverkets värde och kända böjelse för tillmötesgående efter kompromisslinjer skulle föranleda en ändring i regeringspolitiken i den stora stridsfrågan om försvar och grundskatter. Att rådkammaren blev sittande kvar utgjorde ju icke något oöverkomligt hinder för dylik omläggning. Brådare omskiften hade man sett, utan att avlösning i statsrådspersonalen ansetts påfordrad! Vidare syntes konungens medlande läggning böra öppna väg för närmare samarbete med statsråd och riksdag. Ett större hänsynstagande till statsrådens sakligt motiverade mening och en

[1] Exempelvis av Bergstedt i tidskr. Samtiden, årg. 1871, n:r 42.

stark riksdagsopinion var möjligen att förvänta. Men huru detta närmare skulle avvägas i förhållande till konungens fordringar på personligt inflytande och självbestämmanderätt, var omöjligt att förutsäga.

*

1872—73 års riksdagar förete icke i fråga om förhållandet mellan regering och representation några händelser av större betydenhet. Regeringens svaghetstillstånd fortsätter. Några större initiativ väntas icke från det hållet. Man drager sig fram med provisorier, mindre reformförslag i departementala frågor och en formell expedition av löpande ärenden. De stora frågorna ligga tillsvidare nere.

Lantmannapartiet utövar utan hänsyn sin fria sakprövning av regeringsförslagen, i synnerhet i anslagsfrågor. En stigande misstroendestämning mot ministären, underblåst av partiets ledare, främst Posse, synes i flera fall göra denna särskilt hårdhänt. Dechargefrågans behandling blottar svåra friktionspunkter, dock utan att spänningen utlöses i öppen konflikt. Första kammaren förhåller sig kallsinnig. Man mer fördrager än understödjer konseljen. Inflytelserika grupper inom denna, främst samlade i »skånska» kompromisspartiet, utsätter den för en från kritik. På sina håll arbetar man direkt för ministerskifte.[1] Regeringen står över huvud taget isolerad från närmare parlamentariska förbindelser eller stöd.

Tillkomsten av den för den följande tidens politik grundläggande, bekanta kompromisskrivelsen 1873 i försvars- och grundskattefrågorna belyser i sin mån ställningen.[2] Initiativet till densamma utgick från framstående parlamentariker inom den medlande partigrupperingen i första kammaren, bland vilka främst De Geer. Förhandlingarna mellan första kammarens partiriktningar och lantmannapartiet utfördes genom ett långvarigt arbete i formlösa sammankomster samt i statsutskottet. Regeringen bevarade hela tiden fullkomlig tillbakadragenhet. Meningarna inom densamma voro i den föreliggande saken, som allmänt bekant var, synnerligen divergerande. Påtryckning från konungen erfordrades, för att justitiestats- och krigsministrarna skulle avgiva en reserverad förklaring vid ärendets slutbehandling, att, under vissa villkor,

[1] De Geer, Minnen II, 143 f., 166. 1873 liksom 1874 »predikar» De Geer, så mycket han förmår, att man ej borde »röra vid ministären», förrän dess förslag i försvars- och grundskattefrågorna blivit framlagda. Men inom det honom närstående »skånska» partiet sträva ledande krafter efter ministärskifte.

[2] De Geer, Minnen II, 141 ff., v. Möller, 1867 års första kammare, s. 22 f., Key, Minnen III, 9 ff.

intet hinder att tillstyrka Kungl. Maj:t att verka i det syfte, som med skrivelsen avsågs, från konungens rådgivares sida mötte.[1] Som naturligt var förstärkte konseljens passivitet i denna viktiga fråga oppositionen från de kretsar, som verkade för ministärförändring.

1874 blev regeringskrisen akut. Justitiestatsministern utsattes vid riksdagens början i en departementsfråga för en prickning, som närmade sig direkt misstroendevotum.[2] En del andra motgångar, avslag, reduktioner, kritik av begärda anslag o. s. v. drabbade regeringen under riksdagens lopp. Att betydande delar av andra kammaren för sin del önskade ministerskifte var allmänt känt.[3] Första kammarens ställning föreföll oviss; på vissa håll visade sig rent oppositionella symtom, på andra en »markerad kallsinnighet». I detta läge ville konungen vinna klarhet. Konseljen borde enligt hans mening på något sätt pröva ställningen. I den händelse även första kammaren, liksom den andra, önskade ministärförändring, vore han, enligt vad han meddelade De Geer[4], färdig att befordra denna. Ville första kammaren däremot icke en sådan, borde den giva sitt understöd åt ministären, »som nu komme att välja någon fråga, uti vilken den skulle begära ett förtroendevotum». Utgången därav skulle bestämma konungen.

I denna situation förekom den 7 mars till definitiv behandling i plena propositionen om tillägg till § 80 regeringsformen, varigenom en garanterad ställning liknande indelningsverkets skulle åt den planerade arméorganisationen beredas. Starkt motstånd yppades därvid i synnerhet från konservativt håll i första kammaren, där man ej fann

---

[1] FK. IV, 291 f., AK. V, 346. De Geer, Minnen II, 143, 147: »Regeringens ställning var mycket oklar och gav vapen i händerna åt de många, som arbetade på en ministerkris. Under det Björnstjerna (den nyutnämnde utrikesstatsministern!) tvingade Wærn att ur statsrådsprotokollet utstryka varje bestämt uttalande angående grundskatternas upphörande, så tryckte Weidenhielm (den 1871 utnämnde krigsministern!) en broschyr, däruti han antog, att indelningsverk och grundskatter skulle samtidigt avskaffas.» — — — Kungen, som insåg vikten av att ett riksdagsbeslut i enlighet med kompromissen komme till stånd, så att regeringen åtminstone erhölle en grund, varpå den kunde försöka att bygga, »tvingade sina statsråd att yttra sig mera för än mot. Hade de velat främja saken av hela sitt hjärta, så kunde de nog hava stärkt majoriteten med 20 röster.» — — — Jfr Ehrenheim, Några minnen, s. 89.

[2] Anslaget till den tre år förut inom justitiedepartementet upprättade lagbyrån indrogs och anvisades i stället med ökat belopp till en av departementet oberoende lagberedning. Adlercreutz »vågade med kännedom om den stämning, som inom riksdagen är rådande, icke hemställa om bifall till Kungl. Maj:ts förslag», FK. I, 206.

[3] Asker, talman i andra kammaren vid denna riksdag, omtalar i sina Levnadsminnen, s. 84 f., att 1874 »en framstående ledamot av lantmannapartiet» för honom meddelat, »huruledes man vore sinnad att införa s. k. motiverad dagordning» för att få till stånd ett direkt misstroendeuttalande mot regeringen. A. förklarade sig i så fall ärna vägra proposition. Avsikten fullföljdes icke, om på grund av talmannens sålunda utlovade veto eller i följd av andra, politiska skäl är obekant.

[4] Minnen II, 160.

regeringsförslaget betryggande utan fordrade en utsträckning av grundlagsgarantien utöver arméorganisationen till även de för dess tillämpning nödvändiga anslagen. Detta läge fann Adlercreutz passande för att känna första kammaren på pulsen. Såsom det förefaller utan direkt föregående kommunikation vare sig med konungen eller kollegerna[1] gjorde han för sin del, ehuru i en form som ej uteslöt misstydningar, regeringsförslaget till kabinettsfråga.[2]

Det ministeriella ultimatum bröt på sina håll motståndet[3], men ej i tillräcklig grad för att kunna trygga förslagets antagande. Även första kammarens nerver tålde, såsom ironiskt anmärktes, utan svårare skakning en isolerad attack av denna art. Propositionen föll med 46—43 på konservativa avslagsröster, möjligen supplerade av vota från en del »skåningar», vilka önskade ministerkris »utan vidare besvär» och som därför kastat om i sakfrågan.[4] Andra kammaren däremot antog regeringens förslag. — Samma dag, den 7 mars, begärde Adlercreutz hos konungen sitt avsked.

Första kammaren, traditionellt betraktad som regeringens åtminstone i militära och konstitutionella ting normalt påräkneliga stöd, hade för första gången formligen blivit ställd inför kabinettsfråga och därvid givit fällande utslag. Kammaren var »mera konungsk än konungens regering». Den majoritet inom kammaren, som framkallat

---

[1] De Geer, Minnen II, 160, 164. En allmän överenskommelse med konungen att vid lägligt tillfälle under närmaste tid ställa ett ultimatum synes dock hava föregått.

[2] FK. I, 290, jfr 293. Den passus, vilken inneslöt kabinettsfrågan, lydde: »Om nu ett sådant avslag (som från flera håll yrkats) bleve kammarens beslut, skulle väl då regeringen, eller åtminstone jag för min del, kunna fortsätta arbetet på en ny organisation av försvarsverket, eller skulle regeringen avbryta arbetet på en sådan organisation, fastän icke det ringaste därav ännu blivit för riksdagen synligt eller underställt dess beprövande?» Kabinettsfrågans oklara formulering påpekades i debatten och bidrog väsentligen att försvaga dess verkan såsom påtryckningsmedel. Från visst håll, bland annat av von Möller, möjligen, såsom förmodades, av justitiestatsministern inspirerad, tyddes den såsom kabinettsfråga, från annat håll bestreds en dylik tolkning (Hamilton, Mörner, Wallenberg). Tidskriften Samtiden (redaktör Bergstedt, medlem av kompromisspartiet) skrev, i urskuldande ton, $^{21}/_{3}$ 1874: »Det var säkerligen icke många, som tänkte på att det var en kabinettsfråga, särskilt som det ej rörde ett verkligt beslut men blott en liten bråkdel av en formalitet innan tiden för ett grundlagsändringsförslags bordläggning.»

[3] Ehrenheim exempelvis (vid denna tid en av ledarne för den konservativa förstakammargruppen) som förut varit motståndare till förslaget, »lovade att understödja det för att icke bidraga till en ministerkris», De Geer, II, 159. Så uppgiver även Samtiden, att vissa »lojala ledamöter av kammaren, i överensstämmelse med den särskilda ställning, vilken grundlagen velat åt kammaren anvisa», ändrat sina vota.

[4] De Geer, Minnen II, 160, Ehrenheim, Några minnen, s. 90. Aftonbladet kommenterar dessa i riksdagskretsar allmänt kända uppgifter; redaktionen påstår utgången vara beroende av manövrer från medlemmar av den fraktion, vilken lurat på tillfälle att bereda regeringen svårigheter för att sålunda föranleda dess demission; tecken på en kringgripande »demoralisation» spåras häruti. I radikala tidningar anmärkes med en viss tillfredsställelse, att ej heller första kammaren kunde hålla sig immun för de parlamentariska smittobacillerna.

regeringsnederlaget, bestod huvudsakligen av konservativa, d. v. s. av den partigruppering, som eljest stod regeringen närmast. Rollerna voro på ett egendomligt sätt ombytta!

Även i andra avseenden var situationen i hög grad invecklad. Avslagsbeslutet hade närmast berört en fackfråga, som ej i och för sig ägde den vitala betydelse, att dess fällande kunde anses som en svårare motgång för regeringen. Kabinettsfrågan hade också endast blivit ställd för vederbörande departementschefs del. Å andra sidan måste den bristfällighet i stödet åt konseljen från den eljest regeringsvänliga sidan, som vid frågans behandling, trots direkt påstötning, kommit till synes, i förening med »obstruktionstendenserna» inom den missnöjda gruppen tillerkännas en symtomatisk betydelse, vars räckvidd sträckte sig till hela statsrådet. Tillika borde den traditionellt främste statsrådsledamotens, justitiestatsministerns, avskedsansökan påkalla en omprövning även av övriga konseljledamöters ställning. Händelserna den 7 mars förebådade i första hand endast ett enskilt ministerskifte. Men åtskilliga skäl talade för, att det skulle bliva av vidare verkan och utlösa den länge väntade allmänna ministerkrisen.

Konungen fattade tydligen situationen på detta senare sätt. Ehuru knappast utgången av berörda första-kammarvotering med dess kuriösa komposition av röstlängderna på bifalls- och avslagssidan, särdeles på den senare, kunde betraktas såsom ett tillförlitligt uttryck av kammarens politiska stämningsläge i förhållande till konseljen, ansåg konungen, efter vad som föregått, ställningen vara sådan, att en genomgående ombildning av statsrådets sammansättning borde vidtagas. Han inledde omedelbart i detta syfte förhandlingar med representanter för olika partiriktningar. I främsta rummet konfererade konungen med De Geer. Även rådfrågades Lagerbjelke, Hamilton, Stiernblad, Posse m. fl.

De Geer, som anmodades träda i spetsen för en ny ministär, sonderade möjligheterna i olika riktningar. Skilda kombinationer kunde tänkas. En ny ministärbildning kunde antingen företagas i förening med Posse eller med skånska fraktionen, representerad närmast av Stiernblad, eller med representanter sammanförda från olika grupperingar, däri inberäknade även konservativa ur första kammaren (såsom »fusions- eller koalitionsministär»). En sista utväg vore partiell ombildning av konseljen, d. v. s. att De Geer ensam avlöste Adlercreutz. Projekten voro många men svävande och svårlösta. 1871 hade visat svårigheterna att ernå resultat. För att underlätta förhandlingarna gav konungen De Geer »fria händer att föreslå» kandidater och i detta syfte »samtala med dem han önskade». Dock undantog han från denna relativt fria disposition av taburetterna några poster, vars gamla innehavare han

ville behålla. Samtidigt framhöll han som sin egen, av från olika håll inhämtade råd stödda, åsikt, att det vore lämpligt att försöka en politisk koalitionsministär från båda kamrarna i form av en kombination Posse-Stiernblad-Ekman.[1]

Förhandlingsresultatet blev likväl negativt. Överläggningar med representanter för skilda politiska riktningar styrka De Geer i hans, från början hysta, betänkligheter att lämna sitt personliga biträde åt en ministärombildning i närvarande tid. Han låter sig icke övertygas av Lagerbjelkes och Henning Hamiltons anmaningar att gå samman med Posse i en koalitionsministär för »försoning» mellan kamrarna. Han hyser inrotade misstankar för välvilliga råd från det hållet. Var det måhända meningen att »knäcka» honom själv, inkapslad i den lantmannaministär, som man inom dessa kretsar ville få till stånd närmast för att sedan grundligen stuka? Flera De Geers personliga vänner avråda honom även på det kraftigaste. Ehrenheim giver tydligt tillkänna, att med Posse vid sin sida i konseljen kunde för De Geer den häftigaste opposition från första kammaren med bestämdhet vara att vänta. De Geers gamla aversion för närmare partiförbindelser fäller f. ö. utslaget. De stora frågornas lösning borde helst genomföras av en regering, »som varken handlade eller kunde misstänkas handla ur ett partis synpunkt, därvid möjligen lämnande det helas bästa mer eller mindre ur sikte». Posses inkallande skulle innefatta ett helt lantmannaprogram, vilket De Geer icke kunde biträda. Läte sig även Posse i konseljen modifieras från de långt drivna åsikter, han såsom partichef förfäktat, vore likväl hans ställning med dess antecedentia oundvikligen sådan, att den, under det »hat» han ådragit sig »hos de ledande i första kammaren och snart sagt hos hela ämbetsmannaståndet», gjorde ett samarbete med honom i konselj politiskt otillrådligt. Kom därtill den för ministerskifte överhuvud olämpliga tidpunkten just nu, när ett nytt försöksförslag i försvarsfrågan vore att vänta. Förmodligen skulle såsom resultat av det upprepade avslag, som kunde förutses, en förnyad kris uppstå. F. ö. var tydligen konseljen själv, med undantag för Adlercreutz, icke ovillig att efter anmodan stanna. Den hade icke begärt sitt avsked; av enskilda dess medlemmar hade yttranden blivit fällda, vilka tydde på en uppfattning, som icke fann ställningen ohållbar, och på en viss benägenhet att i ämbetet förbliva, efter komplettering av statsrådet, inifrån eller utifrån. Det var snarare konungen än hans rådgivare, som ansåg ministärskifte påfordrat. I och för sig en vägande anledning att ställa sig betänksam![2]

[1] Minnen II, 162.

[2] Kort innan anbudet från konungen blivit till De Geer framfört, hade denne,

Den 23 mars avgav De Geer sitt definitiva, avböjande svar. Han förklarade sig ej vilja ingå i konseljen tillsammans med ledaren för lantmannapartiet. Första kammaren skulle av Posses inträde »retas till ytterlighet» och andra kammaren svika denne, så snart han övergåve någon del av dess program. Ej heller ansåg sig De Geer böra efterfölja Adlercreutz i ett i övrigt oförändrat statsråd, vilket ju f. ö. konungen ej heller önskade. Han tillrådde ett provisoriskt besättande av justitiestatsministerposten med en fungerande konseljledamot, konsultative Berg. »Om allt sätt sedan gick sin gilla gång, så kunde statsministerplatsen mot riksdagens slut tillsättas med honom eller någon annan.» Ginge det åter så, att alla, även rådgivarna, insåge nödvändigheten av ny ministär, alltså den befintliga ministären själv begärde sitt entledigande, samt under riksdagens lopp något inträffade, som konungen funne påkalla dess avgång, vore en ministärbildning lättare att åstadkomma då än nu. Tills vidare borde konungen se tiden an. Denna sin uppfattning vidhöll De Geer, trots att konungen enträget vädjade till hans »skyldighet» såsom representationsförändringens fader att i ett kritiskt läge inträda i konseljen, och ehuru denne försökte direkt pressa honom till eftergift genom att hota med offentlig efterräkning i händelse av avslag: De Geer skulle »komma att stå till svars för sitt nej, ej blott för honom utan för hela landet».

Följande dag, $^{24}/_{3}$, innehöll Posttidningen en notis av följande lydelse[1]: »Sedan hans excellens herr justitiestatsministern Adlercreutz, såsom bekant är, till H. M. Konungen inlämnat sin underdåniga avskedsansökan, lärer H. M:t till presidenten vid Svea hovrätt, friherre L. De Geer, med avseende å dennes särskilda ställning till den nuvarande representationen och hans omfattande kännedom om personer och förhållanden inom riksdagen, framställt sin önskan, att herr friherren måtte mottaga herr Adlercreutz' plats inom konungens råd, samt där-

---

i avvaktan på vad han förutsåg skulle komma, i brev till Sibbern $^{15}/_{3}$ diskuterat situationen och dess möjligheter. En del av de senare av honom framförda, i texten refererade synpunkterna utföras här närmare: Att ingå med Posse vore för honom politiskt en oklokhet. »Jag skulle icke tillsammans med Posse reda mig i första kammaren; långt bättre utan Posse i andra kammaren. Men även om jag kunde påräkna majoritet i båda kamrarna, skulle jag finna det under min värdighet att gå in i en konselj med en kollega, som uttalat sig i snart sagt alla frågor såsom riksdagsman på ett sätt, som vore omöjligt att vidhålla för vilken regering som helst.» Gå in i den sittande ministären med avlösande av Adlercreutz ville De Geer ej heller. »Även om jag finge alldeles fria händer, vet jag icke, huru jag nu skulle kunna sammansätta en ministär, som icke avgjort komme att stupa strax vid nästa riksdag, då ett arméförslag skulle framläggas — — —. Konsten är nu blott att söka en modus vivendi till dess man får nya val efter nästa riksdag. Första kammaren blir nog då så purifierad från de orimliga, att sedan ett samarbete med andra kammaren kan bliva en möjlighet.» Jfr även i uttalandet hos v. Möller, 1867 års första kammare, s. 24 f. anförda skäl.

[1] Ordagrant avtryckt hos De Geer, Minnen II, 165 f.

vid förklarat sig vilja, så vitt möjligt, tillmötesgå de framställningar, vilka friherren i följd av detta uppdrag kunde finna sig föranlåten att göra. Friherre De Geer skall emellertid hava avböjt mottagandet av det honom sålunda erbjudna justitiestatsministerämbetet.»

Detta intermezzo under ministerkrisen tilldrog sig stor uppmärksamhet. Tidningarna kommenterade ingående den officiösa kommunikén. Man fäste sig till en början vid den så att säga personliga anläggning, som genomgick densamma. Ur dess sammanställning av konungens motiverade och, beträffande villkoren, särskilt tillmötesgående anbud med De Geers avslag ansåg man sig ganska tydligt kunna utläsa en konungens indirekta kritik, för att ej säga anklagelse, emot De Geer. Man fann en återklang av den ofta hörda beskyllningen för att »lämna statsskicket i sticket». Ansvaret sköts över på representationsförändringens upphovsman. Hans särskilda skyldighet vore att med sin personliga insats träda in till skydd för sitt eget verk. Ett dylikt offentligt utpekande av en påtänkt ministerkandidat var något dittills osett.[1]

De tillkännagivanden, av vilka det beledsagades, gjorde det än mer märkligt. Av sammanhanget framgick otvetydigt, att konungen betraktade den politiska situationen som kritisk och påkallande särskilda åtgärder. Han har ansett statsskickets sunda utveckling hotad. I detta läge har han funnit sig föranlåten att vända sig till »representationsreformens fader» och landets mest framskjutne parlamentariker för att vinna dennes biträde. De Geer hade en gång satt sitt ord i pant för att konungadömets maktbefogenheter icke skulle av reformen beröras. Hans förutsägelse syntes jävas. Konungamakten var beträngd. Statsarbetet hotades av stockning och öppen konflikt. Det ålåg De Geer att söka vrida läget till rätta. Hans speciella auktoritet och goda förbindelser åt skilda sidor inom representationen gjorde honom därtill särskilt skickad. Man var benägen att i den under sådan motivering inledda hänvändelsen se en avgjord orientering åt riksdagens sida uttryckt.

Enligt vad De Geer meddelar, hade han på förhand avrått konungen från offentliggörande i förhandlingsfrågan. »Ett officiöst uttalande av konungen i detta fall skulle uppfattas såsom ett erkännande av parlamentarismen.» Konungen hade försäkrat, att formuleringen nog skulle bliva »försiktigt» skriven. Den har likväl icke, trots

[1] Såsom De Geer själv, i brev till Sibbern, skriver (Minnen II, 170 f.), »innefattar diktamen i fullkomligt genomskinliga ordalag en beskyllning, att jag svikit min plikt mot det allmänna». Till svar på denna nedskrev De Geer samma år i von Möllers biografiska skisser, 1867 års första kammare, en självapologi med utförlig motivering för sitt ställningstagande under krisen.

all försiktighet, kunnat undgå att lämna stoff till uttolkningsförsök i befarad riktning. Från olika sidor gavs tämligen allmänt tillkänna, att det officiösa meddelandet uppfattats såsom ett ganska prononcerat tillmötesgående för riksdagspolitiska krav. På sina håll (exempelvis i Dagens Nyheter) ville man t. o. m. betrakta kommunikén såsom en formlig accept på parlamentariska grundsatser. Man sökte framställa De Geer såsom överledaren för »His Majestys opposition» — den stora partikoalition ur båda kamrarna, vilken representerade riksdagens majoritet och nu fordrade ministärens resignation; anbudet till honom stode i god överensstämmelse med den parlamentariska korrekthetens bud. — Uppenbart var detta spekulationer i det blå. Varken partikoalitionen var till finnandes, ej heller existerade det De Geerska partiledarskapet. En viss förståelse för de synpunkter, som av andra kammarens majoritet gjordes gällande, samt en av praktiska skäl motiverad benägenhet att gå dem tillmötes innebar ej från De Geers sida anslutning till dess program. Och ett av honom med första kammarens »skånska» parti igångsatt samarbete i reserverade former för vissa rätt snävt begränsade sakliga ändamål var ingalunda att likställa med fullständig solidarisering med dess politiska syften, än mindre fast partiledarskap.

Ej dess mindre visade erbjudandet till De Geer, med dennes särskilda ställning i den riksdagspolitiska partikonstellationens center, — särskilt markerad genom ledarrollen vid kompromisskrivelsens tillkomst, stödd av större auktoritet och vidsträcktare förtroende från båda kamrarna än som av någon annan medlem av representationen kunde disponeras — med den motivering, som blivit detta anbud given, en benägenhet att taga hänsyn till riksdagsopinionens allmänna riktning, vilken var värd att särskilt observeras. Man uppmärksammade det med rätta såsom en betydelsefull, löftesrik, offentligen given »yttring av sannt konstitutionellt sinnelag», i den mening den moderat-liberala åskådningen vid denna tid fattade begreppet. Konungen hade i sin första kommuniké i ministärbildningsfråga låtit sig angeläget vara, att direkt understryka villigheten till samarbete efter centerpolitiska kompromisslinjer med en riksdagens främste förtroendeman. Det erbjudande av större frihet i fråga om bestämmanderätten över statsrådets blivande sammansättning och politik, som kommunikén angav såsom inbegripet i anbudet till De Geer, förstärkte intrycket härav. Man fann konung Oscar för sin del hava tagit till efterrättelse den kritik, som riktats mot företrädarens taktik i detta avseende. På sina håll betecknades det som parlamentariskt symptom. Måhända överdrevs därvid i allmänhet betydelsen. Åtgärden kunde från annan synpunkt betraktas såsom anlitande av en smidigare, moderniserad förhandlingsmetod utan tills vi-

dare större politisk principiell innebörd.[1] I varje fall var den, såsom en första offentligen given koncession åt den designerade premierns självständiga förhandlingsrätt och därmed åt ministärens emancipation och samling såsom sådan, synnerligen märklig.

Den De Geerska kandidaturen var i och med kommunikén av 24 mars försatt ur spelet. Såsom primus bland statsministerämnena framstod därefter närmast justitierådet Almqvist, f. d. civilminister och från upprepade föregående tillfällen känd justitiestatsministerkandidat. En ministärbildning under hans namn skulle betytt en koalitionsministär Almqvist-Ekman-Stiernblad-Posse. Förhandlingarna efter denna linje fortskredo, såsom det syntes med utsikt till framgång, då de efter en tid plötsligen av konungen avbrötos.

Anledningen härtill var den konstitutionella konflikt, som uppkommit i den gamla tvistefrågan om ordinarie anslag med anledning av ett statsutskottsförslag om indragning i anslaget till kommerskollegium.[2] Civilminister Bergström hävdade i båda kamrarna kronans prerogativ med utomordentlig skärpa, under det att den motsatta ståndpunkten, riksdagens rätt att göra sådana indragningar på ordinarie anslag, försvarades i enlighet med statsutskottets utlåtande av andrakammarmajoriteten jämte stora delar av första kammarens kompromissparti med ministerkandidaten Ekman i spetsen. Endast med fyra rösters pluralitet gav första kammaren regeringens ståndpunkt sitt understöd; andra kammaren röstade med stor majoritet för indragning. Den gemensamma voteringen utföll med 165 röster mot 144 (41 + 124 — 81 + 63) till förmån för statsutskottets och andra kammarens förslag.

[1] Då Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 149, liksom även andra samtida med honom, framställa meddelandet om anbudet till De Geer såsom av största principiella betydelse, uttryckande »en bestämd manöver åt parlamentarismen, en fullkomlig brytning med det system, som förut vid rådkammarens bildande följts», då det förut varit konungen själv som bildat konseljen, som lett underhandlingarna, bestämt vilka som skulle ingå och vilka skulle utgå, nu däremot konungen själv trädde tillbaka och allenast valde den person, i vars händer han lade bildandet av den nya konseljen på sätt motsvarande det i andra länder vanliga uppdrag att bilda ett kabinett, innesluter denna framställning en värdesättning av den av kommunikémeddelandet angivna förändringens konstitutionella karaktär, som, i belysning av kända, refererade förhållanden före och efter ifrågavarande kris samt de vid anbudet, enligt De Geers berättelser, fästa inskränkande villkoren, befinnes vara betydligt överdriven. Kvar står emellertid, att offentligen beträffande ministärbildningsproceduren ett medgivande blivit gjort, vilket såsom utgångspunkt för en följande utveckling i riktning mot parlamentariska former måste betecknas såsom särdeles anmärkningsvärt. Ministärinstitutionen och den ministeriella ledarbefattningen hade erhållit ett erkännande in casu från den höga part, vilken dittills ställt sig misstänksam och, så långt förmågan räckt, i huvudsak avvisande till fastare utformning av desamma.

[2] Brev från Almqvist till Posse $^{2}/_{4}$ 1874 (Posseska papperen, Lunds universitetsbibliotek) giver exakta upplysningar i saken, vilka överensstämma med De Geers uppgifter, Minnen II, 167 f. och den i texten gjorda framställningen.

Den konstitutionella konflikten förvandlade läget. I den händelse konseljen i sin helhet avginge efter detta parlamentariska nederlag, skulle det allmänt tolkas som en kapitulation inför riksdagens ståndpunkt i den konstitutionella frågan.[1] En ministärbildning efter den Ekman-Posseska kompromisslinjen skulle direkt framhäva detta genom att i konseljen införa personer, som varit de ledande inom den segrande riksdagsoppositionen. Konungen, som i riksdagsbeslutet i kommerskollegiefrågan såg ett angrepp på konungamakten och i uttalanden, som i samband därmed från »skånska» partiets ovan nämnde ledare blivit fällda, inkonstitutionella förnärmelser av kronans lagliga myndighet[2], uppgav följaktligen planerna på ministärombildning ur dessa kretsar. Han beslöt att tillsvidare behålla den gamla konseljen.

Adlercreutz' avgång var likväl given. En efterträdare till honom, villig att inträda i en i övrigt oförändrad konselj, måste uppsökas. Underhandlingarna och avgörandet drogo ut på tiden. Det följde några veckor av yttre stillastående. Konungen förhandlade med justitierådet Carleson om dennes övertagande av justitiedepartementet; möjligen hava tidigare även statsrådsledamöterna Berg och Bergström kommit i fråga. Men det definitiva beslutet hölls t. v. enligt uppgjord plan svävande. Adlercreutz erhöll avsked den 8 april. Han post sköttes därefter på förordnande genom ett konsultativt statsråd.

Man avvaktade slutbehandlingen av dechargefrågan. Möjligen kunde av denna hela statsrådets upplösning föranledas. Den artade sig till en allvarlig aktion mot den sittande ministären. Konstitutionsutskottets majoritet, bestående av andrakammarhalvan plus en förstakammarledamot, hemställde om anmärkning mot trenne statsråd, Berg, Leijonhufvud och Wærn. Talrika reservationer även från förstakammarledamöter framställde därjämte ytterligare gravamina mot ministären. Resultatet blev, att andra kammaren, den 29 april, på yrkande av en bland lantmannapartiets främsta ledamöter med anledning av utskottets anmärkning för sin del beslöt (96—82) en skrivelse till Kungl. Maj:t med anmälan om önskan, att konungen ville ur statsrådet skilja berörda trenne statsråd. Det var det första skrivelsebeslut om stats-

[1] Anförda brev från Almqvist samt DA. $^{6}/_{4}$ 1875 (beträffande denna av Carleson skrivna art. se nedan s. 200). Andra, rent praktiska svårigheter ställde sig även i vägen. Det visade sig på sina håll en allmän, naturlig obenägenhet hos anmodade statsrådskandidater att indragas i denna konflikt, till vars skärpa civilministern genom sitt uppträdande enligt mångas mening på ett politiskt oklokt sätt gjort sig särskilt skyldig, och som syntes skola leda till riksrätt; man drog sig undan. Å andra sidan utgjorde detta förhållande ett moraliskt hinder för de sittande statsråden att undandraga sig ansvaret, liksom även i viss mån för kapaciteter, vilka omfattade regeringens ståndpunkt och blevo anmodade att ställa sina tjänster till konungens förfogande (Carleson, anförda art.).

[2] De Geer, Minnen II, 167.

råds entledigande, som i den nya kammarriksdagen och överhuvud under denne och den föregående konungens tid förekommit! Första kammaren däremot lät saken falla.

Skarpa anmärkningar mot regeringssystemet uttalades visserligen även där. Representanter för skilda politiska riktningar, konservativa och moderata, gåvo öppet uttryck åt politiskt misstroende och kärv kritik. »Den fullständiga samverkan mellan regering och riksdag, vilken man hoppades skulle bliva en följd av årliga riksdagar, saknas nu för ögonblicket», konstaterar von Schwerin.[1] Wallenberg[2] skärper omdömet: »Det existerar ett spänt förhållande mellan regeringen och riksdagen». Henning Hamilton[3] uttrycker sig med sedvanlig diplomatisk finess; vidräkningen är därför ej mindre svidande: »Då justitiestatsministern nyligen sökte ett tillfälle att erhålla sitt entledigande, framkallade väl detta en allmän överraskning, mindre likväl genom själva saken än i anseende till tiden och den uppgivna orsaken, som man svårligen kunde godkänna. I alla händelser tyckes icke denna överraskning hava särdeles angripit kammarens nerver, vilka möjligen kunde utan olägenhet fördraga ännu en skakning av detta slag. — — — Man kan, om ej med tillfredsställelse, åtminstone utan oro tänka på en större eller mindre förändring inom statsrådet — — —.» Rydin[4], som i egenskap av ledamot i konstitutionsutskottet avgivit en särskild reservation med anmärkning mot statsrådet i konstitutionell principfråga, utvecklar i debatten denna sin mening under stark kritik av konseljens allmänna hållning; han uttalar sina djupa betänkligheter över den nuvarande situationen med dess tecken på svåra bristfälligheter i samarbete och sammanhållning inom statsrådet. Överensstämmande synpunkter framföras av andra ledamöter av kammaren. Slutet blev emellertid, att utskottets anmärkningspunkter lades till handlingarna.

Utgången av den konstitutionella generalrevisionen ansågs ej vara menligare för konseljen, än att dess kvarblivande i ämbetet och den vakanta postens definitiva återbesättande efter detta kunde beslutas. Ej fullt en vecka senare, den 4 maj, en månad efter Adlercreutz' avgång, utnämndes Carleson till justitiestatsminister. Några veckor senare avslutades riksdagen.

Statsrådet hade genomgått sin andra kris i ordningen sedan 1870. Det parlamentariska läget hade blivit allt olidligare. Ett regeringsnederlag i första kammaren hade spontant utlöst krisen. Formellt hade

[1] FK. III, 45.
[2] FK. III, 83.
[3] FK. III, 62.
[4] FK. III, 49 ff.

den denna gång varit begränsad till partiell — endast en enskild avskedsansökan mottogs i civildepartementet. Reellt hade den antagit total omfattning. De långvariga förhandlingarna syftade, såsom var man visste, och såsom även framgick av den officiella kommunikén, till en genomgående ombildning av konseljen.

Konungen hade återigen erkänt nödvändigheten av och själv arbetat för en regimförändring i regeringspolitiken. Lösningen föreföll denna gång hava kommit närmare än förut. Men oberäknade faktorer (den konstitutionella konflikten) spelade in och komplicerade läget, och resultatet blev, liksom vid föregående tillfälle, negativt.

Tvenne gånger hade konseljen offentligen desavouerats och framställts såsom oförmögen till effektivt utövande av sitt ämbetes plikter (kommunikéerna $^{3}/_{10}$ 1871, $^{24}/_{3}$ 1874), nu senast i ordalag, vilka syntes framställa dess avlösning såsom för själva statsskicket av nöden påkallat.[1] Lika fullt hade den blivit sittande. Avvecklingens karaktär av provisorium och nödlösning framträdde 1874 än starkare än 1871.

*

Justitiestatsministerportföljen hade mottagits av en ny man. Enligt gängse terminologi betecknades detta såsom hade den Carlesonska ministären efterträtt den Adlercreutz'ska.

Betydelsen härav överskattades emellertid ej. Ingen uppfattade det skedda såsom kännetecknande ett ministärskifte i reell mening. Det innebar en personell avlösning, en konseljkomplettering på enskild post — intet mera. »Det byråkratiska kardinalkollegiet hade kompletterat sig självt.» Departementschefen Adlercreutz hade fallit på en fackfråga. En ny ämbetsman trädde i hans ställe.

Den plats i riksdagen, som ett förstakammarmandat sedan hösten föregående år förlänat Carleson, hade på intet sätt på några få månader gjort denne till parlamentariker i egentlig mening med därmed åt-

[1] Beträffande denna senare kommuniké var dessutom att beakta, att den sannolikt, enligt vad i tidningarna uppgavs och av De Geers framställning synes framgå, utfärdats utan de sittande statsrådens vetskap eller samförstånd. Det hade ju vid denna tid från deras sida antytts, att enligt en inom konseljen företrädd uppfattning en ombildning av statsrådet, liknande den som av konungen eftersträvades och nu offentligen framställdes såsom av yttersta nöd, icke var ur det politiska läget nödvändigt härledd. Även hade De Geer avrått från publicerande av komm. på sätt som skedde, då detta kunde försvåra möjligheterna att få behålla den sittande ministären. Men konungen hade det oaktat icke dragit sig för att giva offentlighet åt sin mening i detta hänseende. Givetvis uttryckte det i viss mening en brist på undseende för det fungerande statsrådet, vilket ju formellt ej ens begärt sitt avsked, på samma gång som en misstroendeförklaring till dess kapacitet, som ytterligare, jämte de frätsår, av vilka den sedan sin tillkomst varit lidande, måste angripa dess prestige.

följande ställning och förbindelser.[1] Han var ansedd som en högt förtjänt juridisk ämbetsman av konservativ läggning. När han, efter mycken tvekan, beslöt sig för att hörsamma konungens maning och inträda i rådkammaren, var det ej i avsikt att åt dess politik giva någon ny riktning, men för att i en prekär situation lämna konungamakten sitt personliga stöd, förebygga kapitulation inför andrakammarkraven särskilt i den aktuella konstitutionella frågan och »förekomma en lantmannaministär, som han ansåg som en riksolycka». Han ställde sin juridiska och administrativa förmåga till regeringens förfogande i och för fullföljande av den gamla politiken. Den konstitutionella konflikten var ännu ej avslutad, och härordningsförslaget, förberett genom stora utredningar, undergick den sista utarbetningen. Bägge kunde förväntas bliva avgjorda inom det närmaste året. Under sådana omständigheter gällde det att överhuvud taget »hålla ihop» ministären intill den förutsedda avvecklingen nästa riksdag, sköta löpande ärenden och expediera förberedda reformförslag.[2] Starkare insatser eller självständiga nya uppslag i förening med övertagande av personlig reell ledarbefattning voro varken från någon sida förväntade ej heller av vederbörande: konung, kandidat och kolleger, avsedda.

Redan denna konseljens begränsade uppgift var emellertid förenad med betydande svårigheter. Upplösningen inom ministären hade alltmera fortskridit. Den parlamentariska kritiken under Adlercreutz' tid hade ofta anmärkt på departementschefernas självrådighet och bristande sammanhållning. De statsrådsskiften, som försiggått på senaste tid, hade medfört ytterligare skärpning av dessa svaghetsdrag.

[1] Carleson hade dock i äldre tid intagit en rätt bemärkt plats under några av ståndstidens riksdagar (ledamot av LU. 1850—51, 1853—54, av KU. 1856—58, ordförande i KU. 1857) bl. a. vid representationsreformens genomförande. Sina ämbetsmannakvalifikationer för posten hade han bl. a. förvärvat såsom byråchef och expeditionschef under De Geer 1858—60 i justitiedepartementet och såsom dennes närmaste förtrogne i Högsta domstolen, där han suttit såsom justitieråd sedan 1860. De Geer, Minnen I, 232, 236 f., II, 3. — Carleson själv karaktäriserar i förut citerade artikel DA. 6/4 1875 träffande och anspråkslöst sin ställning: »En nyligen bliven och föga känd riksdagsledamot, som i fråga om statsförvaltningen, eller de administrativt-judiciella ärendenas överflyttning till domstolarna, offentligen yttrat sig i strid mot regeringen och som på intet vis förhemligat, varken att han biträtt första kammarens beslut att förkasta såsom otillfredsställande regeringens förslag till ändring av § 80 RF., ej heller att han tillhörde dem, som — även i händelse av indelningsverkets och grundskatternas avskaffande — förkastade såsom orättvist och opolitiskt bortskänkande av statens vid jorden bundna privaträttsliga fordringar — — —.»

[2] De Geer, Minnen II, 174 f., så ock enligt art. i DA. 6/4 1875 (vilken anonymt publicerade uppsats, såsom av redogörelse och manuskript av Carleson i dennes papper i Upsala universitetsbibliotek framgår, är av honom själv skriven): C. mottager platsen »för tillfället och till dess annan anordning funnes lämplig eller möjlig»; han anser sig ej kunna, för att begagna ett norskt uttryck, vägra att »stå statsråd» för konungen, så länge den statsrättsliga konflikten visar sig oundgängligen fordra detta; det hela var alltså »en tillfällig anordning för särskilt ändamål, med vilket samma anordning borde förfalla».

Ombytet Wærn-Åkerhielm på finansministertaburetten hösten 1874 hade i den för övrigt ur social synpunkt tämligen enhetliga ämbetsmannakonseljen infört ett disparat element, »en Saul bland de byråkratiska profeterna» (Key). Det politiska sammanhang, i vilket avlösningen vidtagits, var i och för sig rätt uppseendeväckande. Man betecknade den på sina håll såsom ett »stilfullt» och eklatant parlamentariskt prejudikat. Ett av senaste riksdag fattat beslut hade varit direkt anledning. Wærn avgick, då han ej ville kontrasignera sanktionerandet av lagstiftningsakten angående den norrländska skogsvården; sakmotiven för denna sin vägran utredde han omedelbart därefter i publicerad uppsats och broschyr.[1] Efterträdaren Åkerhielm vandrade raka vägen från ordförandeplatsen i det särskilda utskott, vars utlåtande legat till grund för riksdagsbeslutet, upp till finansministerposten.[2] En bland hans första ämbetsåtgärder var att, fjorton dagar efter utnämningen, kontrasignera beslutet. Hur tillfredsställande ur riksdagspolitisk synpunkt denna hans introduktion än var, åt statsrådet kunde den likväl icke bidraga att giva förhöjd styrka. I stället medförde den de svåraste inre slitningar. Såsom riksdagspolitiker med långvarig erfarenhet, deltagare i ståndsriksdagarna 1859—60, 1865, ledamot av andra kammaren från 1870, under tvåkammarriksdagen medlem successivt av lag-, konstitutions-, särskilt och tillfälligt utskott, statsrevisor sedan 1867 samt senaste trenne år hedrad med v. talmanskapet, företrädande en självständig politisk uppfattning i de grundskattepolitiska stridsfrågorna icke utan förbindelse med de synpunkter, som av lantmannamajoriteten i andra kammaren uppburos, till vilket parti han uppehöll goda relationer, samt f. ö. personligen känd för utpräglat antibyråkratisk läggning (fideikommissarie, sedan längre tid utgången ur den diplomatiska karriären), kom han snart efter sin entré i statsrådet i en motsättning i viktiga frågor till sina kolleger, som på det allvarligaste påfrestade den förut bräckliga sammanhållningen. Särskilt blevo Åkerhielms konflikter med den byråkratiska rådgivarstammens främsta och starkaste personlighet, Bergström, av svårartat slag och föranledde en inre schism, som i till följande riksdag avgivna k. propositioner i vissa ärenden offentligen konstaterades.[3]

---

[1] Aft. och DA. $^{29}/_{9}$, v. Möller, 1867 års första kammare, s. 180, De Geer, Minnen II, 173. Broschyren Om Norrbottens läns skogsförhållanden av W—n är samtidigt intagen i Svensk Tidskrift, okt. 1874.

[2] Det bör dock anmärkas, att denna succession kommit till stånd först efter flera fruktlösa underhandlingar med ett halvt dussin andra påtänkta kandidater (De Geer, Minnen II, 173), bland vilka — såsom synes av brev i Carlesons brevsamling från De Geer $^{12}/_{9}$ 1874 — Wijk och Dufva. Det var ej lätt att finna någon, som ville träda in i en konselj, vilken var försatt i en sådan ställning, som den nuvarande!

[3] De Geers teckning av situationen, Minnen II, 174, må anföras: »Med Åker-

Ministerskiftet Bredberg-Lovén på sommaren efter riksdagens slut ägde enbart facklig karaktär. Expeditionschefen i finansdepartementet, hovrättsassessor Lovén utvaldes till den konsultativa posten såsom lämplig att fylla företrädarens plats såsom »författningslexikon». Ombytet Leijonhufvud-F. V. von Otter föranleddes ej heller av riksdagspolitiska skäl; möjligen har en konflikt med finansministern rörande anslagen till sjöförsvarsdepartementet eller från krigsministern skiljaktig mening i fråga om det i förberedelse stadda försvarsförslaget förevarit, måhända även vissa konungens personliga önskningar medverkat; något bestämt är därom icke känt. Politisk betydelse ägde i varje fall icke nyutnämningen. Kommendörkaptenen vid flottan von Otter, adjutant hos konung Oscar från dennes arvprinstid, deltagare i ståndsriksdagen från 1862, under senare tid fullständigt främmande för det politiska livet, hade befordrats till statsrådet endast för sina rent fackliga insikter samt genom sitt nära förtroendeförhållande till monarken, vars sjömilitära program han företrädde. Ställningen efter utnämningen betecknades faktiskt så, att konungen var sin egen sjöminister, departementschefen »konungens generaladjutant för flottan» (enligt ett uttryck som tillskrevs von Otter själv) — »på militär kommendering»! — Något plus i den politiska styrkan hade alltså icke genom dessa ombyten blivit tillfört konseljen. Avslutenheten utåt blev endast på en punkt genombruten; i övrigt drog sig konseljen systematiskt tillbaka i allt större isolering. Och den inre sammanhållningen hade blivit än mer uppluckrad. Till följd av divergerande meningar och personliga friktionsanledningar var dess inre konsistens, enligt De Geers omdöme[1], så löslig, att den »skulle falla sönder av sig själv, även om riksdagen icke gjort något därtill»! »Ställningen inom konseljen var hopplös.»

Statsrådets svåra inre söndring kom öppet till synes vid försvarsfrågans behandling. Flera medlemmar av statsrådet, bland dem justitiestatsministern, voro egentligen motståndare till den s. k. kompromissen men hade låtit arbetet på det på allmän värnplikt grundade nya härordningsförslaget, vilket förutsatte grundskatteavskrivning ef-

hielms inträde slogs dörren upp för en frisk lantvind att blåsa in i det tämligen byråkratiska kabinettet, som väl icke heller förut varit alldeles dragfritt men dock i det hela hölls stängt av Bergströms kraftiga hand. Åkerhielm fordrade, att lantmannapartiet icke skulle behandlas såsom fiender, under det Bergström visserligen ansåg dem såsom sådana men knappast ville ens erkänna dem såsom krigförande makt.» Karaktäristiken är i all knapphet och tillspetsning synnerligen belysande. Rörande Åkerhielms politiska ställning se f. ö. Key, Minnen III, 22 f., 33, 44, Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 154, dens. Politiska silhuetter I. 96 f.

[1] Minnen II, 174, 178. Hade ej Carleson utvecklat en förvånansvärt skicklig förmedlande verksamhet, skulle upplösningen av denna konselj inträffat än tidigare.

ter kompromissens linjer, obehindrat fortgå.[1] 1875, vid riksdagens början, var arméförslaget, stött på den s. k. generalskommitténs yttrande, detta i sin tur på ett generalstabsförslag, färdigt. Däremot ej det nödiga övergångsförslaget, ej heller propositionen angående grundskatterna. Det oaktat framlades arméförslaget separat för riksdagen (prop. n:r 18). Krigsministern, påverkad av militära kretsar, hade för sin del gjort detta till kabinettsfråga. Ehuru statsrådets övriga ledamöter icke voro benägna för ett framläggande av förslaget i denna form utan önskade dröjsmål, så att på en gång hela reformkomplexet i fullt utarbetat skick skulle kunna till riksdagen överlämnas, böjde de sig för hans bestämda yrkande, då de icke vågade möta riksdagen utan krigsminister och f. ö. ej gärna ville utsätta sig för misstanken för »brist på god vilja att lösa skattefrågorna», i vilket avseende misstroendet redan förut var starkt nog. Ingen tvivlade emellertid under sådana omständigheter på resultatet.

Det propositionen åtföljande dokumentet från konseljförhandlingarna, prot. över lantförsvarsärenden $^{10}/_{1}$ 1875, visade, att förslaget beträffande sitt sakliga innehåll ej vunnit allmän och obetingad anslutning utan i statsrådet varit föremål för erinringar från skilda håll, samt att angående den politiska lämpligheten av dess framläggande i denna form vid innevarande tidpunkt meningarna varit synnerligen delade, i det att härutinnan endast tvenne statsråd, båda av militär profession, utrikes- och sjöministrarna, utan förbehåll biträtt krigsministern, under det flertalet med särskilda motiv lämnat en mer eller mindre reserverad anslutning. Finansministern gick på avslagslinjen; han avrådde av starkt motiverade finansiella skäl från förslaget och yrkade uppskov. Statsrådets offentliggjorda splittring var, såsom med rätta i remissdebatten från skilda håll anmärktes, enastående. Även beträffande en del andra regeringsförslag av icke obetydlig vikt kritiserades reservationssystemet.[2] Men den viktigaste propositionen slog i detta

[1] De Geer, Minnen II, 175, 178: »Carleson ville i själva verket aldrig för egen del gå in på grundskatternas avskrivning (jfr dennes eget, förut anförda meddelande i ofta berörda tidningsartikel samt f. ö. senare, efter avgången, av honom gjorda offentliga uttalanden, särskilt 1883, FK. 38: 8 ff.); men han tyckte sig kunna stå kvar på sin plats, ända till dess en formlig proposition därom beslöts, och lät därför arbetena fortgå. Häruti», tillägger De Geer, »handlade han efter min mening icke rätt. Det var att slå blå dunster i ögonen på allmänheten — — —.» Björnstjerna var av samma mening som Carleson, endast var han »mera livad för arméförslaget»! Blev det så att riksdagen skulle uppskjuta avgörandet rörande detta, till dess den fått se den därmed sammanhängande avskrivningsplanen, ville ingendera vara med om fortsättningen. De måste dessförinnan »skaffa sig en anledning att avgå»!

[2] Detta gällde frågan om teknisk läroanstalt (prop. n:r 1, bil. n:r 5 b, prot. över civilärenden $^{13}/_{11}$ 1874), där finansministern, biträdd av övriga statsråd, stödd på utförlig motivering dissentierade från departementschefen och därvid erhöll konungens

avseende rekord.[1] Ej mindre än nio särskilda yttranden till protokollet från nio statsrådets ledamöter åtföljde detta förslag, som ju skulle innebära regeringens huvudaktion vid riksdagen och bland dessa ett, med de kraftigaste skäl motiverat, bestämt avstyrkande från företrädaren av den finansiella sakkunskapen. Det omdömet kunde med visst berättigande uttalas, att statsrådsprotokollet av $^{16}/_{1}$ fällde domen över såväl konseljen själv som dess förslag.

Utgången var på förhand given. Ett dylikt regeringsförslag var predistinerat att falla. Var det överhuvud »allvarligt menat»? Man hade anledning ställa frågan. Båda kamrarnas avslag den 15 maj, föregånget av särskilda utskottets enhälliga avstyrkande, kom i detta fall endast som bekräftelsen på förut given sak.

Konseljen hade ej ens inväntat denna. Dess upplösning var då redan sedan över en månad inledd och dagarna förut fullbordad.

I begynnelsen av mars begärde Carleson sitt avsked. Det officiella meddelandet publicerades i Posttidningen $^{13}/_{3}$: »Sedan hans excellens herr justitiestatsminister Carleson under gårdagen till civildepartementets expedition inlämnat sin till Kungl. Maj:t ställda underdåniga ansökan om nådigt entledigande från det honom såsom justitiestatsminister anförtrodda ämbetet, har Kungl. Maj:t vid föredragning härav samma dag förklarat sig vilja efter närmare övervägande meddela sitt beslut i anledning av berörda ansökning, vartill emellertid herr justitiestatsministern ägde att ämbetet åtföljande göromål fortfarande bestrida.»

Carlesons redan vid tillträdet fastställda villkor att endast interimistiskt, under försvarsförslagets sista förberedelsetid och avvecklingen av den konstitutionella konflikten, behöva bekläda justitiestatsministerposten, de svåra slitningarna inom statsrådet samt riksdagens, inklusive bägge kamrarnas, tydligt demonstrerade avoghet mot ministären, hava uppenbarligen föranlett honom härtill. På oginheten och misstroendet hade förstakammarmajoritetens avslag på den proposition rörande ändrade bestämmelser i § 80 regeringsformen, vilken, med frångående av regeringens förra ståndpunkt, avfattats i överensstämmelse

---

anslutning, liksom även följande, i samma konselj behandlade ärende rörande fackskola för praktisk arkitektur, i vilket ecklesiastikministern jämte övriga statsråd var av olika mening med departementschefen och för sitt förslag vann konungens bifall. I sammanhanget erinrades även om liknande schism som, enligt vad känt var, närmast förekommit mellan Bergström och Åkerhielm i ett administrativt järnvägsärende, en meningsskiljaktighet som endast med möda genom förmedlingsförslag kunnat biläggas. Härom se Marcellus-Bergstrand, Politiska silhuetter I, 97.

[1] Se särskilt Wallenbergs ampra kritik vid remissen FK. 2: 10, 12; jfr Hamilton FK. 24: 12. Repliker från statsrådsbänken FK. 2: 11 f.

med kammarens vid föregående riksdag fattade beslut, givit ett tydligt bevis. Kammaren vände sig från regeringsförslaget och lämnade denna gång i likhet med andra kammaren med stor pluralitet sitt bifall till det förslag, som den förra året, då det uppburits av regeringen, avslagit, ehuru därmed justitiestatsministerns demission riskerats. Voteringen betecknade en fullständig rollomkastning. Uppenbart voro icke några förändringar i frågans sakliga läge orsaken härtill. Taktiska skäl föranledde till ej ringa del omvändelsen inom de grupper, framför allt det »skånska» partiet, som bestämde balansläget i första kammaren.[1] Detta demonstrativa politiska misstroendevotum har erbjudit ett välmotiverat skäl, om också ej blivit enda anledningen, för Carleson att begära entledigande.[2]

Någon tid senare, i april, inlämnade finansministern sin begäran om avsked. Åkerhielm hade, efter vad påstods, en längre tid gått med avskedsansökan på fickan. Hans ställning i konseljen var efter senast offentliggjorda djupgående schism i härordningsfrågan prekär och hade under senaste tid ytterligare underminerats av förefallen meningsskiljaktighet i betydelsefullt departementsärende under en konselj-

---

[1] Ehrenheim, s. 90; samtida pressuttalanden. Det erinras, att vid föregående års votering i samma ärende politiskt-taktiskt motiv föranlett röstöverflyttning i motsatt led. Denna har nu gått tillbaka och därtill, enligt vad påstods, förstärkts av ytterligare ett antal röster från ledamöter, vilka ville demonstrera kammarens bristande tillit till ministären. Nu liksom året förut fingo de radikala tidningarna stoff till betraktelser över det »parlamentariska tänkesättets» och de »parlamentariska metodernas» introduktion i själva överhuset.

[2] Beträffande orsakerna till demissionen se ofta citerade redogörelse av Carleson själv i DA. $^{16}/_{4}$ 1875. Jämte det Carlesonska konceptet till nämnda artikel återfinnes i C:s brevsamling även ett brev från Ehrenheim, i vilket denne förklarar: »Jag tycker det vara mycket naturligt, att du önskar se en förklaring över din avgång, som av många icke fattats, införd i tidningarna, och finner för min del uppsatsen mycket tillfredsställande såsom förklaring både över ditt inträde uti och din avgång ur konseljen. Varken emot innehållet eller tiden för offentliggörandet tycker jag att något kan erinras.» — Såsom anledningar till avgången anföras av Carleson de i texten refererade synpunkterna, särskilt: 1:o) att kommerskollegiefrågan praktiskt taget avgjorts, 2:o) den inre splittringen, särskilt såsom den gjorde sig gällande i härordningspropositionen (»näppeligen har väl tillförene bristen på överensstämmelse i statsrådens åsikter framställt sig i starkare dager» än då), 3:o) behandlingen av § 80, vilken visat »herr Carleson, som själv är medlem av första kammaren, att han icke ens ägde påräkna skenet av densammas understöd, då han söker giva kraft åt kammarens egna beslut». Följaktligen, då »regeringens anseende och kraft förminskas», bör förändringen ske, »ju förr, ju bättre, även om den skulle leda till statsrådets fullständiga ombildning, vilket likväl icke torde vara erforderligt». Jfr DA:s kommentarer till inlagan samt Bergstedts anmärkningar i Samtiden $^{2}/_{3}$. De Geer, Minnen II, 180 f. anmärker till förstakammarbeslutet om § 80: »Det vill synas, som om regeringen icke behövt taga sig detta nära, då riksdagens beslut överensstämde med ett förra riksdagen framlagt förslag av en ministär, som till största delen bestod av samma personer som nu.» Men »påtagligen begagnade Carleson (som ju från riksdagens början var besluten att 'skaffa sig en anledning att avgå') med begärlighet denna händelse till förevändning för att komma ur en ställning, som han ansåg i alla avseenden ohållbar.»

föredragning, vid vilken konungen, $^{23}/_{4}$, fattat ett beslut, avvikande från hans hemställan, på tillrådan av flertalet statsrådets ledamöter.[1]

Ministerkrisen var sålunda vid denna tidpunkt, liksom 1874, formellt endast partiell, i det att från övriga åtta statsråd ännu intet officiellt hade avhörts, men föranledde omedelbart underhandlingar angående en genomgripande ombildning av konseljen i dess helhet. Konungen inledde i främsta rummet med Posse och De Geer konferenser angående ny ministärbildning.

Under tiden fortgick riksdagsarbetet. Behandlingen av en del frågor syntes tyda på en viss omstämning av riksdagsopinionen till regeringens förmån, särskilt inom första kammaren, där faran för en ministär Posse utövade stark press och föranledde något större konsiderationer än som dittills visats för den sittande konseljen. Bl. a. ansågs dechargebehandlingen i plena den 7 april hava ur sådan synpunkt sett ställt sig något gynnsammare eller, rättare sagt, mindre ofördelaktig, än eljest varit att förvänta. Väl saknades ej beska sanningar från kritici ur skilda läger. I synnerhet antogo dessa emot civilministern, i samband med berörandet av det konstitutionella konfliktärendet, särskild skärpa. Även lade andra kammaren såsom en prickning av särskilt pointerat slag utskottsmemorialets anmärkning mot statsrådets ledamöter för deras tillstyrkan i lönefrågan för presidentposten i kommerskollegium »med gillande till handlingarna». Å andra sidan förmärktes t. o. m. där anmärkningsvärda bevis på försiktig moderation och signifikativ återhållsamhet hos flera lantmannapartiets inflytelserikaste män från sådan läggning av regeringskritiken, som kunde tydas såsom direkt politisk misstroendeaktion eller aspirationer för partiets egen del på taburetterna. Sådana personliga motiv lågo majoriteten, enligt egen utsago, fjärran. Misstankar och insinuationer i den riktningen tillbakavisades med indignation. Lantmannapartiets representanter uppträda visst ej såsom »taburettjägare» eller »statsrådssäteskrävare». »Majoriteten i denna kammare är sådan, att den icke förväxlar personer med åsikter. De senare äro för dem allt, de förra intet. — — Hellre skulle den se den nuvarande ministären med nya åsikter, än en ny ministär med den nuvarandes åsikter. Utan en samtidig systemförändring skulle ett personomskifte blott betraktas som en dekorationsförändring.»[2] Det var Key, som sålunda uttryckte partiets tankegång. Karl

[1] Berörda anledning framgår av autentiska upplysningar i Carlesons papper, vilka dock, på grund av gällande tryckfrihetsbestämmelser rörande statsrådsprotokoll, ej närmare än i texten skett kunna till sitt innehåll angivas.

[2] Key, AK. 29: 2 f. Obs. f. ö. Posses anmärkningsvärda moderation i uttalandet, AK. 30: 4.

Ifvarsson underströk densamma och förklarade: »Mig är det tämligen likgiltigt, vilka sitta vid konungens rådsbord; men däremot är det mig alldeles icke likgiltigt huru det där går till.»[1] Andra bönder inom partiet utlade samma tema. Deras yrkanden äro »utan biavsikter mot ministären». »Det är orättvist att hänföra oss till taburettjägare.»[2] Man hyste dock »mycken aktning och stort förtroende för det statsråd, vi f. n. hava. — — Dessa böra icke bliva alldeles över sig givna, om de få en anmärkning mot sig i en speciell sak».[3] Det tedde sig ju nättopp som en förtroendeförklaring. Antagligen var emellertid detta en formulering av partiets ståndpunkt, som blivit skruvad något för långt över till den regeringsvänliga sidan. Sådana öppna tillitsförklaringar hörde eljest kammarens stadsrepresentanter till. Från dem avgåvos en följd förtroendeuttalanden till det sittande statsrådet.[4] I första kammaren lades anmärkningarna till handlingarna, efter det särskilt mot civilministern från inflytelserikt håll skarpa anmärkningar blivit gjorda, dock icke utan att från annan sida bemötas.

Även en del andra frågor, upptagna på kamrarnas föredragningslistor mitt under ministerkrisen, tydde på en viss, icke oväsentlig förskjutning i opinionsläget till konseljens förmån. I synnerhet behandlingen av regeringsförslaget om ett nytt ämbetsverk i kommerskollegiums ställe, som i kamrarna, särskilt i den övre, erhöll oväntat höga röstetal, betraktades i detta hänseende såsom signifikativ. Utgången i första kammaren ansågs som ett formligt förtroendevotum till civilministern Bergström.[5] Man synes ett ögonblick vid denna tid hava arbetat för ministärens rekonstruering under dennes ledning.

Emellertid gjorde Bergström bifall i gemensam votering till sitt förslag till kabinettsfråga. Utan att riksdagen för sin del beslöte det nya ämbetsverket, ville han, enligt vad han för konungen och ett flertal riksdagsmän på det bestämdaste förklarade, icke kvarbliva i konseljen. Då omröstningen den 8 maj utföll, såsom kunde förutses, med avslag (165—144), begärde han samma dag sitt avsked. Med honom förenade sig även Wennerberg och Berg.[6] Det var den s. k. »Bergsprängningen».

---

[1] AK. 30: 12.

[2] C. A. Larsson, AK. 30: 30.

[3] Jonas Andersson i Häckenäs, AK. 29: 44.

[4] AK. 29: 29 f., 33, 35 f., 52; 30: 33 f.

[5] Fjorton dagar förut skulle regeringens förslag icke fått 30 röster i första kammaren, men under trycket av fruktan för en possesk ministär, fick det nu 61 och sålunda 10 rösters majoritet. I andra kammaren avslogs visserligen propositionen men erhöll dock 20 röster mera än man förut beräknat. De Geer, Minnen II, 185. Överensstämmande kalkyler i pressen.

[6] Anledningarna till dessa statsråds avgång äro ej närmare kända. Att de för

Jämnt halva statsrådet och samtliga dess mest ansedda element hade därmed anhållit om entledigande. Några dagar senare, den 11 maj, erhöllo statsråden begärt avsked. Fem nyutnämnda med De Geer i spetsen trädde i deras ställe.

*

Konseljens upplösning hade försiggått successive. Den första avskedsansökningen inlämnades den 12 mars, den andra i april, ungefär en månad därefter, de tre sista ytterligare en månad senare, den 8 maj. Ministärens inre upplösning kunde ej bättre demonstreras än genom denna serie av partiella eruptioner!

Såsom direkta avgångsmotiv hade i flertalet fall skilda motgångar inför skilda fora anförts. Att de avgörande motiven lågo djupare än så och hade sin grund i för konseljen i dess helhet gemensamma bristfälligheter i dess politiska ställning, var dock av alla känt och erkänt. Vissa åberopade riksdagsnederlag hade närmast tagits som föranledning och utlöst demissionsbesluten. De utgjorde de yttre symptomen på en föregången förskjutning i det riksdagspolitiska läget, som gjorde ställningen för konseljens ohållbar. Bakom denna lågo djupare verkande orsaker. Den kris, som till sist bortförde hälften och den egentligen representativa delen av konseljen ur statsrådet, var i själva verket endast avslutningen på en mångårig, successivt fortskridande upplösningsprocess.

Konseljen hade tillkommit som en »övergångsministär». Den hade bildats genom rekonstruering och komplettering av den på sistone alltmer försvagade De Geerska ministären, sedan försök med ny ministärbildning efter politiska linjer för tillfället uppgivits; alltså endast ad interim, i brist på bättre, till dess gynnsammare förutsättningar för en av ledande kretsar såsom nödvändig ansedd genomgå-

---

dem, än mindre än för civilministern, äro till någon väsentligare del att söka i dechargebehandlingen är tydligt. Till yttermera visso är detta i ett till pressen kort efter denna avgivet officiöst meddelande (enligt vad synes av koncept i Carlesons brevsaml. sannolikt av konungens hand) framhållet: »Med anledning av åtskilliga tidningsuppsatser och rykten, vilka under de senare dagarna varit gängse, äro vi bemyndigade giva den tillförlitliga upplysning, att: om någon förändring bland konungens rådgivare i den närmaste framtiden kommer att äga rum, denna ingalunda är föranledd av riksdagens förhandlingar rörande dechargebetänkandet än fastheldre är uteslutande beroende av hr. justitiestatsministerns, för omkring en månad sedan inlämnade, ansökan om entledigande från sitt ämbete.» Berg har, trots De Geers ivriga övertalningsförsök, ej varit villig att övergå till en ny konselj; »kanske lika mycket av trötthet som av en återstående känsla av solidaritet», enligt K e y s hypotes, Minnen III, 34. Wennerberg har måhända fått mottaga concilium abeundi, emedan plats skulle beredas för andra av De Geer och konungen för statsrådet önskade personer. D e G e e r, Minnen II, 185, K e y, Minnen II, 34 f. (antyder även, med vad rätt är ovisst, vissa personliga motiv för konungens önskan att se W. entledigad ur rådkammaren).

ende ombildning av konseljen blivit beredda. Redan statsrådets första år medförde dess första totala kris. Dess inkapacitet för krävande uppgifter blev av alla, även av den själv i viss mån, erkänd. Men avlösning gick ej att åvägabringa. Avvecklingen måste ånyo verkställas i form av ett provisorium och ett prolongerande av det gamla regeringssystemet — såsom man i allmänhet förväntade och livligt hoppades av endast kort varaktighet. Riksdagarna 1874 och 1875 visade konseljen för andra och tredje gången i fullständig upplösning. Mellanakterna mellan kriserna blevo allt kortare! 1874 gav ånyo intet resultat och medförde interimistisk rekonstruering, d. v. s. ombyte på blott en post. 1875 åstadkom äntligen — »efter lång väntan och många bedrövelser» — det länge förväntade ministärskiftet. »Spillrorna av 1870 års ministär» (Posse) föllo samman. Detta sedan av konseljens fem riksdagsår tre upptagits av ministerkriser, vilka dessutom varit av sådan långvarighet, att man sammanlagt kunde räkna med fyra à fem månader, till större delen infallande mitt under arbetande riksdag (undantag 1871, då urtima riksdagen omedelbart hemsändes), under vilka statsrådet varit statt i full upplösning! I själva verket hade ministerkristillståndet kunnat betraktas som kroniskt.[1] Vare sig öppet eller latent, var det permanent närvarande.

Orsaken härtill måste tydligen vara av konstitutiv natur. Det är en uppfattning, som, mer eller mindre medvetet, präglar den samtida kritiken av regeringspolitiken. En granskning av denna bekräftar det till fullo. Själva det regeringssystem, vilket av konseljen personifierades och uppbars, var i fundamentala punkter angripet. Dess allmänna inriktning var av en karaktär, som ofrånkomligt i det av tvåkammarriksdagen bestämda konstitutionella läge drev till upplösning. De inre svaghetstecken, som framträtt under ministären De Geer 1867—70 och betecknats såsom, vid sidan av vissa andra politiska faktorer, en till grund liggande förklaring till dess resignation i och med justitiestatsministerns utträde ur rådkammaren, hade i oförminskat mått övergått på den rekonstruerade konseljen. Endast tillkom en ytterligare accen-

[1] Kolmodins karrikerande teckning av läget i dechargedebatten 1875, AK. 30: 8, innesluter en god portion sanning: Ministerkriser bliva »ett sedvanligt fenomen»; »nästan vartenda år under en låg tidsföljd hava vi här framför våren fått en ministerkris; den har kommit nästan lika regelbundet — — och när marken tinat upp så har ock krisen utan väsentliga rubbningar varit förbi.» »Riksdagsman» i »Riksdagsbetraktelser» Aft. $^{21}/_{8}$—$^{30}/_{8}$ 1875 fäller ett liknande omdöme: »Ministerkrisen kan med skäl sägas ha fortgått under ej mindre än fem riksdagar, inberäknat den urtima 1871. Man skulle kunna säga, att ministären under alla dessa år befunnit sig på en nära nog vulkanisk grund, med sina årliga eruptioner — — —. Ställningen är alltför abnorm för att kunna betecknas annat än såsom en permanent ministerkris.» Överensstämmande reflexioner gör Ridderstad i Östgöta Correspondenten 1875, Regnbågen, s. 640.

tuering av de karaktärsdrag, som under de föregående åren verkat starkast deprimerande på statsrådets prestige och verksamhetsförmåga. Byråkratiseringstendensen fick ohejdat fortverka och utbreda sig. I sina skilda yttringar satte den i särskilt genomträngande grad sin prägel på regeringssystemet.

Hur den i rekryteringen, dels under rekonstruktionen vid ministärens start, dels genom senare vidtagna kompletteringar, kommit till uttryck, är förut i framställningen av ministerskiftenas historia berört. Genomgående, endast stört av enstaka avbrott för enskild departementspost (Wærn-Åkerhielm i finansministeriet), har konseljen behållits vid den ämbetsmannasammansättning, som även för den närmast föregående tiden varit utmärkande. Man kan icke vid jämförelse finna, att den i detta hänseende till sin yttre, allmänneliga fysionomi blivit i någon större omfattning exklusivare än den De Geerska ministären efter representationsreformen och krisen 1868.[1] Rent socialt sett tedde den sig t. o. m. i någon mån demokratiserad. Man betecknade 1870 års ombyten på taburetterna såsom en »triumf för bourgeoisien». Namnen Wærn-Bergström-Wennerberg gåvo närmast anledning till omdömet. Ej mindre än sex konseljens medlemmar voro i dess begynnelseår ofrälse. För dåtida förhållanden var det en exceptionellt hög siffra; ditintills hade de frälse statsråden ständigt utgjort konseljens flertal. På sina håll ville man t. o. m. åt denna konseljens sociala prägel av »borgarministär» giva speciell politisk betydelse. Den aristokratiska och »junkerliga» första kammaroppositionens systematiska kritik av

---

[1] Detta förtjänar betonas, då den allmänna sammansättningen av konseljen Adlercreutz-Carleson stundom framställts såsom genomgående i enastående hög grad byråkratiserad. En sammanställning av meritlistorna för statsråden 1868 (efter krisen), 1870 (efter krisen) och 1875 (före krisen), uppgjord departement för departement med angivande av statsrådens före utnämningen innhavda yrkesställning, sådan den i titeln utmärkes, giver vid handen:

1868	1870	1875
Hovrättspresident.	Hovrättspresident.	Justitieråd.
Envoyé.	dens.	Envoyé.
Överste.	dens.	Överste.
Generalmajor.	Generalmajor.	Kommendörkapten.
Hovrättspresident.	Assessor.	dens.
Landshövding.	Bruksägare.	Godsägare.
Professor.	Expeditionschef.	dens.
Godsägare.	Landshövding.	dens.
Protokollssekreterare.	dens.	Expeditionschef.
Justitieråd.	dens.	dens.

Ställningen är som synes i stort sett likartad. En mindre förskjutning, tydligare synbar vid en närmare granskning med beaktande även av övriga karaktärsdrag i statsrådens antecedentia, kan skönjas. Men den är ej för konseljen i dess helhet av den pregnans, att den i och för sig verkar såsom ett för regeringssystemet bestämmande karaktärsdrag.

konseljen påstods i ej oväsentlig mån vara inspirerad av konventionalistisk social animositet. Måhända saknade icke anmärkningen allt berättigande. Därmed må nu vara huru som helst, ur yrkessynpunkt var konseljens befordringssystem för det långt övervägande antalet av dess poster i stort sett anlagt efter linjer, överensstämmande med dem, som tiden närmast förut varit tillämpade.

Göres granskningen av konseljens skaplynne mer ingående, iakttages emellertid på en framträdande punkt en synnerligen beaktansvärd, i själva verket djupt ingripande differens. Ämbetsmannaprägeln satte oreserverat, utan uppblandning i vidare mån med meritering av annan art, sin stämpel på innehavarna av statsrådets främsta befattning. Den post, vid vilken under föregående tid ledarmyndigheten varit fäst, blev successive besatt med representanter för exklusivt ämbetsmannamässig skolning och uppfattning. Detta erhöll bestämmande inflytande på regeringssystemets utformning.

Premierministerbefattningen inskränktes och försummades. De ämbetsmän, som genom innehav av justitiestatsministerportföljen stodo närmast till densamma, läto dess av företrädaren utövade befogenheter till större del förfalla. Den personliga kapaciteten räckte ej till. Läggningen var främmande för dylika uppgifter. Den konservativa ämbetsmannauppfattningen kunde ej fatta nödvändigheten av personlig insats på denna punkt. För den var ett genomfört utövande av politisk myndighet från en statsrådets ledamot lika med förfördelande av de författningsmässigt givna konstitutionella grundsatserna. I överensstämmelse med äldre traditionell konservativ åskådning betraktades detta som ett ingrepp på konungens prerogativ och den principiella statsråds-kollegialiteten. Det är ett signifikativt utslag av denna statsrådens uppfattning, när de, gent emot förslagen om en statsrättslig reform, som skulle åt befattningen giva legal sanktion, i samförstånd med konungen ställde regeringens fullständiga passivitet[1] — en neutralitet, som ingalunda framställdes såsom sympatisk, f. ö. bevisligen verkade direkt hämmande på reformrörelsens framgång och, karaktäristiskt nog, omedelbart efter utträdet ur den officiella rådgivarställningen utbyttes mot öppet och principiellt motstånd.[2] De-

[1] Såsom synes av brev från Lagerbjelke till Carleson $^{19}/_{11}$ 1874 (Carlesons brevsamlig) har denna höst förslag varit före i statsrådsberedningen att upptaga reformfrågan på regeringens program — från olika håll hade vädjats till regeringen, att den skulle taga saken om hand — men med negativt resultat; motståndet inom statsrådet mot dylik åtgärd övervägde. Jfr brev från De Geer till Carleson i detta ämne $^{12}/_{9}$ 1874.

[2] Adlercreutz 1872, FK. III, 108, Carleson 1875, FK. 24: 3, 24, 1876, FK. 4: 32 f., Wennerberg 1876, FK. 4: 38 ff., 58, Wærn 1876, FK. 4: 50, Berg 1876, AK. 7: 12 ff., Leijonhufvud 1876, AK. 7: 34 f., Bergström 1876, AK. 7: 41 f.

ras sålunda manifesterade avståndstagande från utbildande av en politisk ledar-institution hava de själva i personlig praktik tillämpat.

Statsrådets uppträdande utåt låter det tydligt komma till synes. Den effektivt sammanhållande och ledande kraften efterlyses förgäves. Departementscheferna uppträda i allmänhet var för sig till försvar för sina äskanden och förslag; så ock justitiestatsministern inom sin huvudtitel samt för de hans departement berörande ärenden. Han håller sig konsekvent begränsad till sitt speciella fackområde. Endast i ett fåtal fall befinnes han i viktigare frågor uppträda vid vederbörande fackministers sida eller såsom dennes sekundant i ena kammaren, då parallellförsvar i båda kamrarna till följd av den samtidiga behandlingen genom en sådan arbetsuppdelning lämpligast arrangerades. Någon större politisk tyngd har ej vid dessa sällsynta tillfällen förlänats hans framställning. Den auktoritativa prägeln av ett å det samlade statsrådets vägnar ex officio gjort uttalande, angivande de speciellt politiska synpunkterna på ifrågavarande spörsmål, eventuellt ministärens överenskomna ställningstagande under hypotesen av viss utgång av frågans behandling, saknas.

Vid viktiga avgöranden befinnes Adlercreutz intaga en tillbakaskjuten plats. Andra statsrådsledamöter, främst vederbörande departementschef, spela en betydelsefullare roll. Vid 1871 års urtima riksdag träder sålunda justitiestatsministern helt tillbaka för krigsministern. I den kammare, på vilken regeringsaktionen i främsta rummet, för att icke säga uteslutande, under rådande försvarspolitiska läge hade att insätta sina krafter och där det egentliga avgörandet skulle falla, syntes han ej en enda gång till! Krigsministern, bistådd av civil- och ecklesiastikministrarna, konseljens främsta, slagfärdigaste talareförmågor, fick sköta försvaret för de fackliga sidorna liksom mot de politiska anmärkningar, vilka mot regeringen riktades. Försvarsutskottets uppseendeväckande misstroendeuttalande mot försvarsministern kunde ju tänkas påkalla ett inskridande från konseljens nominellt främste. Detta skedde icke. I stället uppträdde Bergström såsom statsrådets talesman på denna punkt. Justitiestatsministern höll sig till första kammaren. Men allmänheten förvånade sig ej heller alltför mycket över Adlercreutz' tillbakadragenhet vid den parlamentariska kampen. Allmänt fattade man urtima-åtgärden såsom konungens och krigsministerns personliga initiativ och försvarspropositionen såsom det speciellt »Abelinska förslaget», utformat med fria händer inom det militära departementet. — Det var i full överensstämmelse med denna justitiestatsministerns huvudsakligen fackliga ställning, som hans

sorti ur statsrådet inleddes och utfördes. Adlercreutz framställer i ett ärende av vid denna tidpunkt väsentligen facklig karaktär sin kabinettsfråga separat, efter vad synes utan direkt samråd med kollegerna. Han avgår därefter ensam. Ej ens en solidaritetsdemonstration från kollegernas sida anses påkallad.

Efterträdaren Carleson, ensam introducerad i sittande statsråd, intager enahanda ställning. Som regel svarar han inför representationen endast i departementsärenden. Ett anmärkningsvärt undantag utgör i viss mån hans första anförande efter tillträdet av statsrådsbefattningen, avgivet $^{6}/_{5}$, två dagar efter utnämningen. Med anledning av en utom dagordningen till honom riktad särskild förfrågan, framställd av Arvid Posse, rörande justitiestatsministerns och konseljens övriga ledamöters nuvarande ståndpunkt till den omtvistade frågan om ordinarie anslag, avgav han omedelbart ett svaromål[1], som i berörda fråga undvek upplysning i sak, såsom också av interpellanten med beklagande konstaterades, men skisserade i knappa drag i några generellt hållna, summariska satser sin »politiska ståndpunkt i allmänhet» i »huvudfrågorna för dagen»: Statens väl kräver lika noggrant iakttagande av konungens som av representationens rättigheter, sådana de blivit i grundlagen beskrivna och i hävd förklarade; ändringar i lagstiftning eller förvaltning böra ske utan rubbning av någon hittills antagen grund för någondera, intill dess denna grund faktiskt visat sig oanvändbar; ernående av ett betryggande försvar är ett mål, för vilket ingen verkligen nödvändig uppoffring är för stor; för ernående av detta mål, men icke för någonting mindre, må indelningsverket avskaffas; upphävande av grundskatterna bör endast med iakttagande av det villkor, att det länder till samhällets gemensamma fördel, medgivas; omorganisationer av ämbetsverk och dylika statsinrättningar böra, utan åsidosättande av erforderliga förbättringar, undvikas, om icke uppenbarligen nödiga eller nyttiga; överhuvud böra i våra särdeles lyckliga och fördelaktiga samhällsförhållanden reformer vidtagas endast med lugn och mogen prövning; »i enlighet med dessa åsikter, av vilka min politiska ståndpunkt i allmänhet torde med lätthet kunna skönjas, skall jag ock i särskilda fall söka handla.» — En ansats till programförklaring kunde i detta justitiestatsministerns anförande skönjas, men endast svagt och fragmentariskt. Fasta hållpunkter i form av positiva utfästelser saknades. Och den personliga anläggningen av uttalandet observerades. Genomgående

[1] AK. IV, 330 f. Såsom synes av brev från Posse till Carleson, daterat dagen förut, $^{5}/_{5}$ 1874 (Carlesons brevsamling), var denna interrogation till Carleson förberedelsevis meddelad.

hade justitiestatsministern undvikit att formellt tala å den samlade konseljens och regeringens vägnar.

Detta är, som sagt, ett enstaka, av speciella förhållanden framtvingat undantag. Eljest förhåller sig Carleson vid politiska avgöranden relativt passiv. Så får, på sätt förut berörts, krigsministern mot justitiestatsministerns, f. ö. av flera kolleger delade, mening bestämma statsrådets hemställan i försvarsfrågan. Weidenhielm gör ett omedelbart regeringsinitiativ i enlighet med det av honom framburna förslaget till kabinettsfråga för sin del och driver så statsrådet och regeringen till den åtgärd, som mer än något annat blottar dess inre svaghet och politiska oförmåga. Justitiestatsministern söker efter anledning, varigenom han skall »slippa undan» från den post, där han alltmer känner sig icke »höra hemma». Hela den syftning, vilken konungen och kompromissgruppen givit åt regeringspolitiken, är för honom personligen motbjudande och främmande. Hans separata demissionsmanöver, som avser att lösa honom ensam ur statsrådet, markerar begränsningen i hans ställning inom konseljen. Rekonstruktionsförhandlingarnas inriktning vid viss tidpunkt på Bergströms överflyttande i justitiestatsministerämbetet är betecknande. Skulle överhuvudtaget någon medlem av konseljen anses representera en ledande tanke i regeringspolitiken, var det civilministern och icke justitiestatsministern. Mer än någon annan framstod han såsom personifikationen av konseljens skaplynne. Möjligen hade med hans övertagande av justitiestatsministerposten det främsta statsrådsämbetet återfått något av sin ledarauktoritet. I närvarande läge var den sänkt till bottenpunkt.

Denna konseljens avsaknad av en personlig ledning, som kunde åt densamma giva inre samling kring positivt program samt enhetligt politiskt uppträdande, låter i särskild grad statsrådets ämbetsmannakaraktär och de särdrag i regeringsarbetet, som därmed äro förbundna, framträda. Ledarbristen lämnar fritt spelrum för den byråkratiseringstendens, som i statsrådets allmänna sammansättning äger personliga förutsättningar i rikt mått.

Kritiken påpekar liknande symptom härav som under ministären De Geers senare tid, blott nu än mer prononcerade. De granskare av regeringssystemet, som då i första kammaren känt sig uppkallade att offentligen inskrida, en Henning Hamilton, Schwerin, Wallenberg, Bergstedt m. fl., fortsätta konsekvent sin kritiska granskarverksamhet.[1] Vid deras sida uppträda ett flertal andra av kammarens mer be-

[1] Bergstedt, med intima förbindelser med den moderata oppositionsgruppen i första kammaren (ledamot av kammaren 1867—75, av KU. 1868—75), har i sin, särdeles

märkta ledamöter, bland dem professor Rydin, ledamot av konstitutionsutskottet[1]; under föregående tid hade han icke ansett påkallat att deltaga i den offensiva antiministeriella kritiken. — Man framhåller från olika sidor initiativlösheten och den allmänna passiviteten i regeringsverksamheten. I stället för att söka taga ledningen i klar uppfattning av att »en stark representation fordrar stark regering» (Bergstedt), ställer sig ministären konsekvent i efterhand, ägnar sitt huvudsakliga intresse åt förvaltningsärenden, exekverar riksdagens skrivelsedirektiv, expedierar sina propositioner och låter dem sedan saklöst nedprutas eller falla, den ena efter den andra. Bristfälligheten i statsrådets sammanhållning påpekas såsom en särskild svaghet i regeringens verksamhet. Regeringen upplöses i sina underordnade enheter, i de särskilda departementscheferna, vilka var för sig handla på egen hand, som »självständig makt», utan någon samverkan sins emellan. Den liknar ett kollegium av »sju små självhärskare och tre adjunkter», utan gemensamt ansvar eller enhetligt uppträdande. Fackministrarnas maxim är att så litet som möjligt blanda sig i varandras affärer, »sopa rent för egen dörr» men förhålla sig indifferent till kollegernas göranden och låtanden.

Särskilt kritiseras den frånvaro av varje starkare solidaritetskrav, som i statsrådets ställningstagande till allmänpolitiska spörsmål kommit till synes.[2] Man hade i ett det betydelsefullaste regeringsförslag, försvarspropositionen 1875, sett ministären inför all offentlighet formligen uppsplittras i dissentierande vota. Reservationsinstitutet tycktes erhålla en användning, som starkt erinrade om vissa äldre tider, vilka snarare borde tjänstgöra som varning än mana till efterföljd. Det försvar, som från regeringssidan presteras för reservationssystemet, förbättrar icke saken. Med hänvisning till grundlagens mening och förutsättningar, hävdar statsrådet Bergström rådgivarnas plikt att, särdeles i viktiga fall, skärskåda regeringsärendena under personlig pröv-

---

för konstitutionella spörsmål synnerligen intresserade och instruktiva, veckotidskrift Samtiden 1871—74 allsidigt utarbetat denna kritik. En sammanfattning av densamma — redaktionens konstitutionella testamente — lämnas $^{24}/_{12}$ 1874.

[1] Särskilt anmärkningsvärt är hans uppträdande i dechargefrågan 1874, i reservation till KU:s memorial samt i åtföljande debatt, FK. III, 50. R. har även i sin avhandling Om det parlamentariska styrelsesättet, Svensk Tidskr. 1876, indirekt nagelfarit regeringssystemet av 1871—75 (se särskilt s. 738 ff.). — Bland granskare i pressen märkes utanför huvudstadstidningarnas redaktionella avdelningar »Riksdagsman» i en särdeles intressant artikelserie Aft. $^{21}/_{8}$—$^{30}/_{8}$ 1875.

[2] Kritiken är förut s. 203 f. berörd vid framställningen av försvarspropositionens mottagande vid 1875 års riksdag. Närmare utfördes den ståndpunkt, som av anmärkarna omfattdes, i den följande debatten om statsministerreformen 1875—76; utförligast för de reformkonservativas del av Henning Hamilton 1875, FK. 24: 12; jfr 1876, FK. 4: 31.

ning samt att, om meningsskiljaktighet skulle råda, »var för sig framlägga sin mening inför konungen, på det att han må kunna välja den han finner bäst». »Jag kan ej tro, att riksdagen skulle anse det rätt av konungens rådgivare att sammanrota sig för det tomma nöjet att hava *en* mening.»[1] Ett dylikt bemötande av de anmärkningar, som med anledning av meningsskiljaktigheterna inom statsrådet till försvarsförslaget blivit gjorda, föreföll uppbäras av en formalistisk och i den konstitutionella utvecklingen föråldrad uppfattning, som för statsrådets förmåga att rätt fatta sin uppgift ansågs kompromitterande.[2] Man hörde en direkt återklang av de idéer, som, före senare tiders konstitutionella regim, i den gamla ämbetsmannarådkammaren varit rådande. För regeringsauktoriteten betecknades grundsatser med dylik retrograd tendens och byråkratisk impregnering såsom särdeles menliga.

Liknande oförstående för de av moderna politiska förhållanden framkallade, nödvändiga kraven på statsrådsverksamheten finner man återgå i statsrådets allmänna hållning till representationen. Regeringen sitter som ett »exklusivt samfund» och avgiver med byråkratisk höghet sina utlåtanden. Den ställer sig med avvisande självtillräcklighet över alla förbindelser i riksdagen. Hur hade exempelvis icke regeringen vid försvarsarbetet 1871 försummat de möjligheter, som genom konfidentiellt samarbete och förhandling med riksdagsmän erbjudit sig, därför också, till förtvivlan för de flesta försvarssakens och regeringens verkliga vänner, störtat sig in på det av var och en med medelmåttig parlamentarisk insikt såsom politiskt fullständigt huvudlöst ansedda urtima äventyret, varvid den låtit den intensiva bearbetningen från motståndarnas sida genom folkmöten o. s. v. fortgå, utan ansats till motåtgärd ens sedan riksdagen samlats; endast förlitande sig på den inneboende magiska kraften hos sina officiella sakkunnigutlåtanden, ämbetsuttalanden, statsrådsprotokoll och debattinlägg från rege-

[1] FK. 1875, 2: 12 (vid remissen av försvarspropositionen). Jfr senare, vid debatten om statsministerreformen, Wennerberg 1876, 4: 39 ff.: Regeringen bör »ej briljera med ett högst enigt protokoll, grundat på undertryckta meningar»; Berg 1876, AK. 7: 15: »Enigheten skall hava sin grund i upplyste och självständige mäns fria överensstämmelse i åsikter, icke i den enes tvungna undergivenhet under den andre»; Wærn, FK. 1876 4: 52. Överensstämmande synpunkter utvecklas vid samma tillfälle även av en representant för en äldre statsrådsgeneration: O. I. Fåhræus 1876, FK. 4: 14 (varmed må jämföras hans utveckling av samma spörsmål i Skildringar, s. 324 f.).

[2] De Geers anmärkning till det Bergströmska uttalandet är belysande (Minnen II, 179 f.): »Hos mig och flera andra väckte det bekymmer, att man sålunda ville föra tillbaka hela vår konstitutionella utveckling till utgångspunkten 1809 och sålunda vindicera statsrådens frihet även från politiskt ansvar för annat än sin egen mening, så att de icke vidare behövde bekymra sig om, huru konungen förde rikets styrelse, för vilken han ensam finge bära ansvaret.» Det innebure ett »hävdande av den monarkiska personlighetsprincipen», som De Geer tillbakavisade såsom stridande mot tidsenlig konstitutionell uppfattning. Jfr hans förut citerade yttrande 1868, FK. II, 400 f. och Ehrenheims reflexioner, Några minnen, s. 63 ff.

ringsbänken i plena, de senare gjorda sedan utskottsbehandling realiter avgjort saken. Trodde man verkligen, att riksdagens andra kammare undergivet skulle förändra sinnelag endast för sådana vädjanden från höjden, eller förskräckas av vissa mystiska antydningar om påträngande faror, om vilka efter trontal och kungörelse senare intet närmare avhördes? I så fall var den politiska naiviteten större än som i dessa tider borde vara i rådkammaren tillåtlig. Samma brist på politisk blick, beroende ej minst på avsaknad av politisk kontakt, återfinner man i så gott som alla de regeringens viktigare åtgärder, i vilka det överhuvud taget varit fråga om politiskt omdöme. Man erinrar om de olyckliga ministerkriskommunikéerna 1871, med deras successiva reträtt, om hållningen till kompromissen, om Adlercreutz' »halvfärdiga» kabinettsfråga 1874, om Bergströms okloka, burdusa uppträdande i kommerskollegiefrågan, nu senast om »spektaklet» i försvarsfrågan, som ingen, näppeligen ens statsråden själva, kunde »ta på allvar». Behövdes mera bevis? För den som ville och kunde förstå borde detta vara nog.

Att under sådana förhållanden ej en »skymt av regeringsparti eller ens majoritet» kunde upptäckas, borde icke förvåna. Hur skulle man kunna stå med ständigt utsträckt hand och beredvilligt förtroende till en ministär, som så förspillde sitt inflytande och ställde sig över erfarna riksdagsmäns råd samt politiska hänsyn? Förtroendet, om det någonsin funnits, *måste* under sådana förhållanden drivas ut och bytas i kallsinnighet, oppositionella rörelser vinna gynnsam terräng, och regeringens parlamentariska isolering småningom bliva fullständig. Sådant var det nuvarande läget, följdriktigt uppkommet ur statsrådets eget »svåra oförstånd i tjänstens utövning». »Fyra månader på de anklagades bänk, åtta månaders straffarbete», var bliven den gängse karaktäristiken av statsrådsämbetets vedermödor; förmodligen uttryckte den troget de sittande statsrådens egen syn på ställningen. Ja, så blev det nödvändigtvis med det regeringssystem, som nu tillämpades. När regeringen förlade sitt huvudintresse till de administrativa bestyren, upplät departementen till ett »riksdagens kansli» och satte sig att fungera huvudsakligen som ett »riksdagens förvaltningsutskott» men misskötte de politiska uppgifterna, blev konsekvensen enligt sakens natur den angivna: Regeringen försattes under anklagelsetillstånd; dess myndighet blev på det djupaste kringskuren.

Det var en utveckling, för vilken inom representationen på det enträgnaste varnats redan i tvåkammarriksdagens begynnelseår. Henning Hamilton kunde hänvisa till yttrande i ämnet 1867; där hade han klart visat på den regerande riksdagen såsom det mål, mot vilket utvecklingslinjerna hotade att föra, för så vitt ej regeringsmakten satte

sig till målmedvetet, aktivt motvärn. Han upprepar det nu med förnyad styrka: Faran av »styrande parlament», där »riksdagen i själva verket är allena beslutande och regeringen blott en verkställande myndighet», är näraliggande. Videant consules . . . Och andra finna med honom hotet överhängande. Det pågår hos oss en strid, liknande den, som föregår såväl i Danmark som Norge; kampen gäller, inskärper Rydin[1], »huruvida i samhället skola förbliva två konstitutionella statsmakter, regering bredvid riksdag, eller huruvida vi skola hava en regerande riksdag. Det är denna fråga, som står på dagordningen för oss.»

Kritiken, sådan den i det föregående resumerats, sköt säkerligen på en och annan punkt över målet. — Regeringslösheten var ej *så* fullständig, som man på vissa håll utmålade den. Statsråden passade ej fullt in i den »expeditionschefs»-ställning, som man ville tilldela dem eller ansåg dem vara färdiga att intaga. Civilminister Bergström i synnerhet framdrev inom sitt departementsområde genom personligt initiativ ett flertal betydande reformbeslut[2] och skydde icke ett kraftfullt, demonstrativt självständigt uppträdande ut till öppen konflikt med riksdagen. Rent siffermässigt sett gingo icke de kungliga propositionerna tillbaka i antal under åren 1871—75[3], även om möjligen en granskning av de enskilda posterna reducerar den kvalitativa betydelsen och påvisar ett större beroende av riksdagsskrivelser eller -uttalanden. Fackministrarna deltogo även anmärkningsvärt flitigt i representationens förhandlingar i de speciella ärendena. Antalet yttranden avgivna från statsrådsbänken uppgingo till i medeltal 200 per riksdag (maximum 1874 med i det närmaste 250 anföranden, minimum 1872 med ungefär 140), med någon mindre övervikt i fördelningen till första kammarens förmån; alltså i stort sett samma frekvens som under närmast föregående riksdagar. Dock märkes i detta avseende en betydelsefull, från statsrådens sida med konstitutionella skäl motiverad, återhållsamhet i fråga om deltagande i diskussionen vid dechargebehandlingen.[4]

[1] FK. 1874, III, 49. Från andra kammaren annoteras särskilt Hedins yttrande i remissdebatten 1871, AK. I, 48.

[2] Rörande hans initiativrika departementala arbete hänvisas till framställningen i Nordisk Familjebok, del 2, sp. 1506 (art. Bergström). Till belysning av den personliga läggningen av hans förvisso icke byråkratiskt slentrianmässiga eller enbart rutinerade statsrådsverksamhet, se Marcellus-Bergstrands karaktäristik, Politiska silhuetter I, 165.

[3] Antalet utgör 36, 31, 57, 57, 42; detta innebär numerärt sett en stegring i förhållande till åren 1867—70 (ovan s. 129). Även är proportionen till antalet riksdagsskrivelser 1870—75: 88, 85, 99, 78, 86, kvantitativt betraktat i någon mån förskjuten till det bättre.

[4] Statsråden vägra, med hänvisning till gällande grundlagsbestämmelser, att ingå i svaromål rörande reservationer. Särskilt Bergströms yttrande 1872, AK. II, 435 f., Adlercreutz' instämmande däri 1873, AK. II, 191, Wærns uttalande 1874, AK. IV, 141,

Även bör beträffande de överklagade defekterna i sammanhållningen anmärkas, att dessa i det officiella uppträdandet utåt icke uppnått de dimensioner, som av den ensidigt nagelfarande kritiken syntes framgå. 1871 års enstaka, ehuru enastående, solidaritetsyttring, betyder i detta avseende mindre. Den härleddes ur exceptionella förhållanden och uppvägdes f. ö. mer än väl av den separering, som vid senare ministerkristillfällen yppades; hava i ministärens första år relativt fasta krav på ömsesidig hjälp och samfällt ansvar förefunnits, så ha de tydligen senare slappats. Anmärkningsvärdare är, att reservationssystemet, vad de till riksdagen avgivna k. propositionerna angår, ej tillämpats i vidare mån, än som skett. Man äger det mångomtalade fallet vid avgivandet av försvarsförslaget 1875; därtill vid samma riksdag dissentierande anföranden till statsrådsprotokollet i trenne andra frågor, av vilka tvenne hörde till statsregleringspropositionen[1]; däremot förekommer vid näst föregående liksom vid ministärens första riksdag, enligt vad synes, icke ett enda sådant fall. Även med tillbörlig uppskattning av betydelsen av 1875 års fall är ju detta en rätt begränsad användning av den separata yttranderätten. Statsrådets teoretiska försvar för densamma genom Bergström förefaller anmärkningsvärdare än själva tillämpningen.

En närmare granskning reducerar sålunda i någon mån betydelsen av de anmärkningar, som mot konseljen blivit riktade. Den bild, som den parlamentariska och utomparlamentariska kritiken givit av läget, är i vissa delar behäftad med överdrifter av tendentiös läggning. Man har, i den politiska oppositionens för högre mål »lovliga syfte att såra och döda», understundom givit sina anklagelser en tillspetsning, som icke gör konseljen full rättvisa. Men avgörande för omdömet om statsrådets allmänna kapacitet är detta visserligen icke. En politisk Ehrenrettung, som åt statsrådet söker

samt Wennerbergs kategoriska förklaring 1874, FK. III, 68, publicera häruti statsrådets ståndpunkt; regeln är dock icke alldeles stricte uppehållen; se 1874, Berg, FK. III, 47, 89, Björnstjerna, FK. III, 83 f., AK. IV, 103, 136. Vid dechargebehandlingen 1872 utebliva statsråden, trots De Geers avrådan (Minnen II, 134: det kunde tydas »som missaktning mot kamrarna»), från första kammaren, då de, såsom Adlercreutz nämnde för De Geer, icke ville och behövde »sitta och höra på ovett» (obs. Hamiltons anmärkning, FK. II, 87!).

[1] Se ovan s. 203, not 3; det tredje fallet rörde indragningen av kommerskollegium, prop. n:r 3, vid vilket ärende justitiestatsministern med instämmande av utrikesstatsministern på grunder, utvecklade i ett separat yttrande, med vissa förbehåll gav sin anslutning till föredragandens hemställan. Jfr Bergstedts yttrande såsom konstitutionsutskottsledamot i dechargedebatten 1872, FK. II, 84: »Två eller tre gånger om året händer det, bland mängden av de obetydligheter, varmed regeringen i vårt land besväras, att någon av konungens rådgivare till protokollet uttrycker någon särskild mening: regeln är den, att samtliga statsråden i underdånighet tillstyrka bifall till vad departementschefen hemställt.»

rehabilitera dess inför tidens allmänna mening brutna prestige, står med stöd endast av dessa fakta icke att åstadkomma. Därtill är deras räckvidd alltför begränsad och tyngden av övriga mot regeringspolitiken anförda anmärkningar alltför vägande. I det väsentliga förmå de icke jäva kritikens domslut. Det allmänna perspektiv, i vilket den inställt sin teckning av statsrådets verksamhet, måste till sin riktighet bestyrkas.

Nu än mer än vid 1870 års ministerkris har svagheten i konseljens konstitution varit grundorsaken till dess upplösning. Ur denna härledes i väsentlig mån den nedsättning i dess politiska prestige och förmåga, varpå dess gjorda såväl som underlåtna insatser under riksdagarna, dess politiska missgrepp, famlande osäkerhet, uppskovs- och reträttpolitik i viktiga spörsmål, lämnade oförtydbara bevis. I sin i de vitala politiska huvudfrågorna efter 1871 i stort sett expeditionsmässiga ställning, utan politisk plan eller fast positivt program på längre sikt, genomgår statsrådet en svårartad inre desorganisation. Den De Geerska ministären hade under sina sista år varit lidande av samma svaghet. Sedan dess har sjukdomen avgjort förvärrats. Paralysien i ledarbefattningen har nått en större omfattning; de yttringar, som därav iakttagits, skulle under den förre innehavaren, De Geer, svårligen kunnat förekomma; i varje fall hade liknande icke under hans tid bevittnats.[1] Inre slitning yppar samtidigt de svåraste friktionsanledningar. Byråkratiseringstendensen vinner alltmer överhand.

Existerade överhuvud taget numer en ministär i egentlig mening? Man hade god anledning att sätta det i fråga. Likhetsdragen med äldre tiders ämbetsmannakonselj voro i vissa avseenden frapperande. Snarare tedde sig statsrådet som en senkommen avläggare av denna konseljtyp än en arvtagare till den ministär, som i ståndsriksdagens sista tid inlett den konstitutionella kursförändringen. Var hade man här den relativa enhetlighet i politisk åskådning, den ministeriella kollektivitet, den premierministerledning, anslutning till representationen och frigörelse från beroende av en personlig konungamakt, som den De Geerska reformministären uppvisat och som, åtminstone i väsentlig mån, hos en konselj i ministärställning borde återfinnas? Obestridligen var styrkegraden i dessa hänseenden betydligt nedsatt. Situationen pekade avgjort bakåt. I fortsättningen på den utvecklings-

[1] Man observere De Geers flerestädes framställda kritik av upplösningen i konseljens ledning och sammanhållning. Hans anmärkningar mot användningen och försvaret av reservations-institutet äro förut refererade. Karaktäriseringen av statsrådet i Minnen innesluter starkt kritiskt anlagda synpunkter. De Geers biträdande av reformyrkandena i fråga om statsministerämbetet giver indirekt uttryck åt samma reagens (varom mera nedan).

linje, som på sista tid inslagits, låg den gamla ämbetsmannakonseljen. — Dock är ej återgången fullständig. Ännu förefinnas trots allt, såsom av det föregående torde framgå, avsevärda skiljaktigheter. Man har ej helt släppt de vid brytningarna under förra delen av 1860-talet vunna resultaten.

Så har, vilket särskilt förtjänar framhållas, den emancipation på en inre linje, som den De Geerska ministären i sitt förhållande till konungamakten genomfört, icke blivit tillfullo upphävd.[1] Har Karl XV av ministerskiftena 1870 förväntat något sådant, blev resultatet i det hela en besvikelse. »Medgörligheten» hos de kvarsittande och nytillkomna enskilda statsråden torde icke varit av mycket smidigare art än den statsrådens hållning, som under föregående tid för konungen känts så besvärande. I departementala ärenden och frågor av principiell eller eljest allmänviktig natur lär en Adlercreutz', en Bergströms personliga vilja varit av en fasthet, som i realiteten icke tillät viktigare avsteg i regeringsbesluten från de förslag, varom de såsom departementschefer hemställde eller vilka de såsom statsråd på grundval av ett personligt omdöme, bildat i samråd med kollegerna, tillstyrkte. Det var ej åt *den* sidan, som konseljens svaghet i främsta rummet gjorde sig gällande. Den ledning av regeringsarbetet, som för konungen under tidigare år gått förlorad, kunde till huvudparten icke av honom återvinnas. Förmådde han i konseljens begynnelseår med krigsministerns understöd i samband med härorganisationsfrågan möjligen genomdriva regeringsbeslut, som stodo i bättre överensstämmelse med hans personliga mening än med de flesta statsrådens önskningar, var detta ett exceptionellt, icke upprepat fall, rörande vars egentliga innebörd i berörda hänseende för övrigt f. n. icke något med bestämdhet kan sägas. Åtföljande ministerkris ställde konungen inför en fast sammansluten konselj, vars enskilda medlemmar vägrade, ehuru situationen efter gjorda tillkännagivanden för konungen ansågs synnerligen prekär, att ställa sig till förfogande för rekonstruktion. »Alla eller ingen.» På konungens rörelsefrihet i förhandlingarna verkade det ytterligt besvärande. Konseljens samlade återgång i ordinarie funktion efter konungens offentliga anmaning torde, såsom den allmänna uppfatt-

[1] Rörande dessa spörsmål hänvisas även till den i slutkap. givna, samlade framställningen av ministärinstitutionen och konungen. Materialets på dessa punkter bristfälliga beskaffenhet omöjliggör en fullt tillförlitlig beskrivning av relationerna. I enskildheter återstå talrika ouppklarade frågor. Även i viktiga situationer är belysningen så ofullständig och ensidig, att ett fastställande av huru i dessa inom regeringen närmare föregått icke annat än till vissa delar och förbehållsamt låter sig göra. Vissa hållpunkter för bedömandet av huvuddragen i förhållandet mellan statsråd och konung äro dock givna. Den i texten lämnade framställningen är uppgjord under hänsyn härtill, med den reservation som av nämnda förhållanden påkallas.

ningen var, hava beseglat dess övertag i ledningen av regeringsarbetet. Följde ju dessutom senare konungens sjukdomstillstånd under sista regeringsåret.

Tronskiftet 1872 medförde en icke obetydlig omläggning i dessa förhållanden. Med sin i alla hänseenden djupare kvalificering för regentuppgiften vann Oscar II större inflytande inom regeringen; på det sjömilitära området i speciell grad genom personlig facklig insikt och program, men även i försvars- och grundskattefrågan till avsevärd styrka. I viss mån förmådde han sålunda bestämmande inverka på regeringspolitikens allmänna inriktning. Hur långt låter sig t. v. icke bestämma. Att hans insats icke antog former och omfattning, fullt motsvarande den personliga maktutövning, som av fadern innehafts, är dock konstaterat. Den personliga handledning av regeringsarbetet samt det direkta framträdande i separat underhandling med representanter för skilda riksdagsgrupperingar, stundom under öppen desavouering av statsrådens mening, som »allenastyrandets» dagar bevittnat, har icke blivit återupptaget. Konungen har, så vitt nu går att döma, rätt väl aktgivit att ej handla annorlunda än i nära samförstånd och samråd med sina rådgivare och har därvid i sitt uppträdande utåt iakttagit återhållsamhet.[1] Även om statsrådet i teorien, såsom av vissa dess uttalanden vill synas, i enlighet med gängse konservativ doktrin var benäget för självbegränsning till inskränktare uppgifter, har det faktiskt burit ett ansvar också för regeringens förande, som sträckte sig utöver den i äldre tider utövade rådgivarbefogenheten.

Det är anledning att icke lämna dessa förhållanden i regeringsmaktens inre ställning ouppmärksammade. Sammanställda med förut

[1] Konungens personliga initiativ i enlighet med riksdagsopinionens anvisningar i fråga om regeringsarbetets inriktning efter kompromissens linjer är därmed ej förbisett; tydligen har han på vissa element inom rådgivarkretsen, som äro mindre benägna att därtill medverka, med sin övertalningsförmåga och personliga regentauktoritet övat ej ringa inverkan. (Jfr Ehrenheim, Några minnen, s. 89, De Geer, Minnen II, 147.) Ej heller har lämnats obeaktat konungens uppträdande i ministärbildningsförhandlingarna 1874 (De Geer-kommunikén!), beträffande vilket dock särskilt bör anmärkas, att det var framkallat av partiell kris och avsett att åvägabringa ny konseljbildning under former med särskilt utsträckta befogenheter för den planerade ministärens främste. Dessa och andra Oscar II:s insatser under de första regeringsåren äro otvivelaktigt yttringar för större personligt inflytande och anspråk på inflytande än som tidigare på halftannat decennium från tronen uppburits och tillämpats. Icke utan anledning hava på liberalt håll, med utgångspunkt från där omfattad konstitutionell åskådning, farhågor förefunnits och i dess press en viss kritik yppats mot dessa tendenser, som för konungamakten återtogo en del av de personliga befogenheter, vilka under närmast föregående »sant konstitutionella» tid blivit den berövade (se därom bl. a. Key, Minnen III, 29 ff.). Men, såsom i texten framhålles, en fullständig återställelse av de förhållanden, som före ministärinstitutionens introduktion varit rådande, är därmed icke genomförd. Den konstitutionella hänsynen för statsråds och riksdags mening är i avsevärt högre mått bevarad. Än mer skulle följande år låta detta komma till synes.

anförda, rörande konseljens uppträdande utåt kända fakta visa de dock, att uppgivelsen av den senaste ståndstidens vinningar för statsrådets del icke varit fullständig. Huruvida detta skall anses rädda dess ministärställning är diskutabelt. Är i detta fall i vissa avseenden kvalificeringen något bättre styrkt än för de konseljer, som under »allenastyrandets» period på alltför lösa grunder tilldelats ministärtiteln, har å andra sidan ett försvagande av de egenskaper, vilka senare åt statsrådet förlänat stadga och styrka, i så omfattande grad föregått, att minimifordringarna på en ministär i egentlig mening synas hårt anfäktade. Klassificeringen tvekar inför ett gränsfall, där karaktären ej är fastare utpräglad. Ministärbegreppets enligt sin politiska natur relativt elastiska bestämningsgrunder giva icke för ett fall som detta några avgörande hållpunkter.

I varje fall, detta är ej för omdömet om konseljen väsentligt. De formella terminologiska distinktionerna kunna lämnas åsido. Avgörande är den reella bild av statsrådets ställning, som av dess verksamhet i inre och yttre relationer framgår. Oförtydbart visar den en genomgående upplösning i konseljens inre fasthet; samtidigt en jämnlöpande nedgång i dess verksamhetskraft. Om sambandet mellan dessa företeelser kan ej tvekan råda. Den underminering av regeringens auktoritet och det försvagande av dess politiska kapacitet, varom tiden i överflöd lämnat vittnesbörd, är en direkt följd av de konstitutiva inre bristerna.

För att kunna hävda sin ställning inför de stora och prövande uppgifter, vilka utvecklade samhällsförhållanden och ett nytt representationsskick framkalla, fordrar regeringsmakten en ändamålsenligare, politisk organisation. Detta var den djupaste innebörden av det intermittenta, svårartade kristillstånd, varuti regeringen under tvåkammarriksdagen blivit försatt.

Erfarenheterna i den De Geerska ministärens upplösningsår hade redan med all tydlighet betonat detta faktum. Systemet hade ej dessmindre prolongerats i former, som än mer framhävde de destruktiva momenten.

Skulle depressionen övervinnas, innan lägeförsämringen stabiliserats på ett sätt, som till ytterlighet försvårade arbetet på rehabilitering, var snar och målmedveten insats av nöden.

Statsministerreformen. Kompromissministären De Geer II 1875—80.

Statsministerreformen 1875—76 är reaktionen mot de föregående årens regeringssystem uttryckt i statsrätten. Direkt utgången ur den opposition, som sedan snart ett decennium med stegrad intensitet tagit detta i kritisk granskning[1], buren av de tankegångar, vilka återfunnos i dess positiva riktlinjer, åsyftade den att genom en revision av själva den skrivna konstitutionen garantera eller åtminstone underhjälpa, så långt detta förmedelst ett grundlagsbud var möjligt, en renovering av regeringspolitiken.

1840 års statsrådsorganisation hade tillkommit i delvis liknande motivläge. Det rådande regeringssystemet hade visat sig ohållbart och fört till öppen kris. Regeringsmaktens ledarförmåga hotade gå förlorad. För dess egen och statsskickets skull fordrades en omläggning, som ändamålsenligare fyllde kraven på politisk verksamhetsförmåga. Företrädare av reformkonservativ uppfattning såväl som representanter för liberala meningsriktningar voro därom ense. Departementalreformen avsåg, enligt sina upphovsmäns mening, att erbjuda de nödiga förutsättningarna därför.

Resultatet hade knappast motsvarat förväntningarna. Den förbättring i statsrådets politiska rörelsekraft, vilken inträdde, blev icke av den styrka som åsyftats och som i det givna läget visade sig erforderlig. De hämmande moment, som alltjämt i den nya ordningen voro bevarade, motverkade starkare än reformens konstruktörer torde beräknat en ändamålsenlig anpassning efter den politiska situationens krav.[2] I samverkan med de återhållande personliga krafter, som motsatte sig eller icke förstodo behovet av en dylik utveckling, bidrogo de att hindra den fria utbildningen av en konselj med full politisk effektivitet.

[1] Reformens proveniens ur direkt reaktion mot det rådande byråkratiska regeringssystemet framgår av den allmänna läggningen av diskussionen, som formar sig till en ingående principiell kritik av det före 1876 rådande regeringspolitiska läget, och f. ö. av direkta uttalanden i riksdag och press (ex. Aft. $^{13}/_{4}$ 1875, DA. $^{11}/_{3}$ 1875, DN. $^{12}/_{4}$ 1875; jfr De Geer, Minnen II, 191), vidare av första kammarens omvändelse 1872—75, vilken försiggick, ehuru intet nytt motiv från föregående behandling tillkommit i den teoretiska argumentationen, samt av de Adlercreutz-Carlesonska och De Geerska konseljernas motsatta ståndpunkter i frågan. Sex f. d. medlemmar av statsrådet från åren 1871—75 uppträdde i debatten 1876 mot reformen (Berg, Bergström, Carleson, Wennerberg, Wærn, Leijonhufvud) dessutom såsom representanter för en äldre statsrådsgeneration, Fåhræus, C. G. Mörner; varemot, förutom De Geer, f. statsråden Ehrenheim, Gripenstedt, Hamilton och Faxe uttalade sig för densamma.

[2] En översikt av statsrådsorganisationens politiska inverkan på ministärutbildningen samt av huvuddragen i motivbildning och uppslag hos den på revision i dessa punkter inriktade reformrörelsen återfinnes i kap. XII, avd. Ministärinstitutionen. Den inre gestaltningen.

Statsrådet bevarade i allt för stor utsträckning den karaktär av administrativ fackmannakonselj med starkt byråkratisk läggning, som i äldre tider varit för densamma utmärkande. De politiska uppgifterna missköttes. Den vändning till det bättre, som ståndstidens sista halvdecennium bevittnat i form av en statsrådets samling till politisk stadga och styrka som ministär, hade under tvåkammarriksdagen icke uppfyllt, vad begynnelsen lovat. En successiv inre upplösning i statsrådets politiska organisation gick jämsides med riksdagsmaktens allt starkare maktsamling i sina nyvunna, förbättrade former. Statsrådets politiska kapacitet föreföll under byråkratiseringen mer kringskuren än på en mansålder. Bristfälligheten i dess organisatoriska betingelser framträdde i starkare relief än någonsin. Behovet av en justering, som åtminstone i någon mån förmådde häva de härav flytande menliga inverkningarna, tedde sig trängande.

Förslaget om statsministerämbete åsyftade att giva denna komplementära revision.[1] — Redan i diskussionen kring departementalreformen 1834—40 från enstaka håll projekterat, sedan gammalt understött av den liberala parlamentariska doktrinens fordran på »ministärbildare» och »konseljpresident»[2], har det kort efter representationsförändringen framburits från reformkonservativa, moderata och liberala kretsar i förening såsom ett lämpligt medel till regeringsmaktens politiska upprättelse. I den första tvåkammarriksdagen har Henning Hamilton, som f. ö. redan tidigare under representationsreformens förberedelsetid synes haft tankarna inriktade åt detta håll, i samband med sin inledda kritiska kampanj mot passiviteten i regeringssystemet givit en första skisserad planteckning till inrättande av ett sådant »konseljpresidentskap». Under den följande diskussionen i ämnet har han närmare utfört innebörden däri och framträtt såsom en bland reformens mest auktoritativa talesmän.[3] Vid hans sida hava A. O. Wallenberg,

[1] Beträffande de närmare omständigheterna under förhandlingarna i reformens förberedelsehistoria, enskildheterna i diskussionsläget samt de statsrättsliga och politiska detaljfrågorna hänvisas till N. Forssell, Statsministerämbetets genesis, Ett bidrag till de konstitutionella idéernas historia i Sverige, Statsvetenskaplig tidskrift 1918, jämte där anfört källmaterial och litteratur, bland vilken senare särskilt bör påpekas Varenius' historiska utredning Författningskonflikt eller ej? Det nya Sverige 1914. Forssells framställning innehåller en belysande och fyllig materialsamling till reformdiskussionens historia åren 1867—76 behandlad från motivhistorisk synpunkt. De resultat, till vilka förf. i sin analytiska utredning kommer, sammanfalla delvis med den uppfattning, åt vilken i texten givits uttryck. Skiljaktigheterna i fråga om teckningen av det allmänpolitiska och idépolitiska läget, särskilt i fråga om avvägningen av de olika drivande motivens inbördes vikt ävensom rörande ställningen till det parlamentariska programmet, torde framgå av det följande.

[2] Ovan s. 19. Dalman, Dechargefrågan vid 1870 års riksdag, s. 30 f., 38, 48, 55.

[3] Huvudinlägg 1867, FK. III, 322, 1875, FK. 24: 10 ff., 1876, FK. 4: 28 ff., 1870 DA. n:r 80 (Dalman, Dechargefrågan vid 1870 års riksdag, s. 55). Enligt egen uppgift 1867,

initiativtagare till det förslag 1875, som ligger till grund för den definitiva utformningen, von Schwerin, Ehrenheim, motionär i ämnet 1872, ordföranden i konstitutionsutskottet Hallenborg och andra representanter för konservativa kretsar givit densamma sitt aktiva understöd. Från moderat håll framträder i främsta rummet De Geer, talesman för reformen från representantplats 1872, 73 och från statsrådsbänken 1876[1]; jämte honom bl. a. Gripenstedt, Rydin, Bergstedt, Dalman. Bland företrädare av en mer radikal uppfattning[2] iakttagas Carlén, motionär 1872, samt lantmannapartisterna Key och Schulzenheim, den senare förslagsställare 1868, 74; inom lantmannapartiets genuina bondeled representanter i dess förtroenderåd, bland vilka Karl Ifvarsson såsom mest representative och inflytelserike medlem av ledningen.

Synpunkter och riktlinjer i denna breda opinionssamling voro givetvis till styrka såväl som anläggning synnerligen växlande. Liksom

---

FK. III, 322, skulle han före representationsreformen hava tillrått vederbörande (förmodligen De Geer) »att i samband med denna föreslå sådana förändringar i regeringsformen, som koncentrerade även regeringens krafter och satte dem i tillfälle att med större verksamhet framträda — —. Det hade, efter min förmening, varit en nödig åtgärd, att konungen i spetsen för sitt statsråd ställt en konseljpresident, som blivit bandet kring knippan — — —.» Antydningar i brev till Dalman $^{20}/_{8}$ 1860 (ovan s. 107 not 3) bestyrka, att han redan tidigt före och under representationsreformens förberedelse sysslat med detta konstitutionella problem och haft tankarna inriktade på spörsmålet om effektivare organisation av statsrådet såsom nödvändig motåtgärd eller »motgift» vid nyorganisationen av riksdagen. Rörande Hamiltons och reformkonservatismens allmänna författningspolitiska program, kap. XII, avd. Konstellationen, idépolitiska riktlinjer.

1 1872, FK. I, 80, 1873, FK. I, 118, 1876, FK. 4: 49, AK. 7: 20; jfr 1876, FK. 15: 2, Minnen II, 190 ff. Beträffande moderat-liberalismens allmänna konstitutionella åskådning hänvisas, förutom till förut, särskilt i samband med representationsreformen, givna framställning, till sammanfattande översikt, kap. XII, avd. Konstellationen.

2 Den radikala, parlamentariskt anlagda uppfattningen av reformen är i riksdagsdebatterna spårsamt företrädd, dels av lättförklarliga taktiska skäl, då ett vidare utförande i den offentliga diskussionen av dess syftemål särskilt i avseende på statsministerinstitutionens förhållande till konungamakten för sakens egen skull befinnes inopportunt, dels emedan denna åskådning inom riksdagen vid denna tid är i hög grad begränsad. Den bryter dock igenom en och annan gång i andrakammardiskussionen med tonfall, som erinra om sambandet med det gamla liberala parlamentariska programmet, och kommer i kommentarerna till riksdagsbehandlingen i vissa pressorgan klart till uttryck (DN., GHoST., Aft.). Jfr en uppsats av Key »Om konstitutionalism», skriven vid 1870-talets begynnelse, Minnen III, 49 ff. — Gemene man inom lantmannapartiet hylla icke några principiellt parlamentariska programsatser. Deras ställning till reformen är också, såsom i pressen meddelas och av De Geer, Minnen II, 191, Key, Minnen III, 62 f., antydes, tvekande. Vissa konservativa förstakammarkretsars ivriga propaganda ställer den inför deras ögon i misstänkt dager. Man hyser farhågor, att i och genom statsministerskapet maktbefogenheter skulle skapas tjänliga för »byråkratiens» och förstakammarplutokratiens intressen men riktade mot andra kammaren. Gång efter annan hade ju institutet förordats i ett sammanhang och under en motivering, som föreföll praktiskt taget i första hand framställa det som ett slags kamporganisation mot lantmannapartiet! Det syntes vara anledning att vara på sin vakt. De moderatas försiktiga utläggning av reformens begränsade dimensioner, varför De Geer i första hand stod som en personlig borgen, samt understödet från vissa principiellt parlamentariskt anlagda radikaler i partiets ledning lyckas emellertid hos partiets flertal övervinna betänkligheterna.

beräkningarna vid 1840 års organisationsreform varierat alltefter divergenserna i de allmänna politiska syftemålen, från de reformkonservativas reserverade tilltro om möjlig förstärkning i regeringsmaktens självständiga konstitutionella styrka till de radikalas förhoppningar om parlamentarisering eller »ministerstyrelse», så voro även nu skiljaktigheterna i avsikter och förväntningar stora. De förord för reformen, som av dess talesmän lämnades, gåvos, efter vederbörandes politiska ståndpunkt, växlande betoning och räckvidd. Den praktiska innebörden tolkades på de mest varierande sätt. Den energiska konservativa motkritiken tillförde diskussionen sina särskilda, stridiga synpunkter.[1] Skilda tendenser stredo på sitt sätt mot varandra eller spelade samman i ett komplicerat motivkomplex.

Statsministerämbetet ägde så att säga trenne relationer: till statsråden, till riksdagen och till konungen. Reformens anhängare höllo sig i den offentliga diskussionen i allmänhet med förkärlek till de tvenne första. Kritiken fäste sig närmast vid den sistnämnda.

Reformen gällde, enligt den av dess upphovsmän givna framställningen, i första hand en intern angelägenhet för statsrådet. Den skulle giva avslutningen åt dess inre organisation eller åtminstone tillföra den en förbättring på den punkt, där dess defekter syntes som mest framträdande. Konseljens administrativa och framför allt politiska uppgifter fordrade, för att effektivt kunna fyllas, en sammanhållande, övervakande och direktivgivande kraft inom statsrådskretsen: ett skiljedomarämbete, en överkontroll och en ledarpersonlighet. Statsministerämbetet skulle erbjuda en förutsättning härför.

Frågan vår, vilka närmare praktiska konsekvenser detta borde medföra för statsrådens inbördes ställning. På denna punkt gingo meningarna i sär. — Den liberala uppfattningen var benägen att åt dem giva en mer vittgående tydning. Den parlamentariska syftningen i dess allmänna program inställde reformen efter därmed överensstämmande riktlinjer. Ett disciplinärt lydnadsförhållande från statsrådens sida gent emot premierministern syntes uteslutet; fullständig indifferentism hos de förra för politiska strävanden var förkastlig och i högsta grad skadlig. En effektiv ledning kunde följaktligen, enligt dess mening, ej på annat sätt ernås än genom en så vitt möjligt enhetlig sammansättning av ministären. Principiellt vore detta även det enda riktiga. Statsministerns politiska program skulle från början av inre samstämmande

[1] Rörande dessa konservativa inlägg i debatten om statsministerreformen har, med hänsyn till i andra sammanhang, särskilt i kap. XII, avd. Konstellationen, given behandling, densamma starkt koncentrerade, resumerande framställning blivit gjord som för de övriga meningsriktningarnas del. För mer ingående belysning av argumenteringens detaljer och varianter hänvisas även till Forssell, a. a.

politisk övertygelse omfattas även av övriga konseljledamöter. Politisk homogenitet och solidaritet mellan statsråden borde som regel fordras.

Efter reformkonservativ och moderatliberal uppfattning var detta att driva konsekvenserna för långt. Statsrådets administrativa uppgifter skulle därmed bliva tillbakaskjutna för de politiska. Detta finge icke ske. Båda synpunkterna skulle så långt som möjligt tillvaratagas. En arbetsfördelning mellan statsråd och statsminister, en differentiering i fråga om ställning och uppgifter, vore den rätta metoden. Statsministern borde vara den egentligt politiske ministern, under det att övriga statsråd i huvudsak behöllo sin fackkaraktär. Han skulle i de stora politiska frågorna representera programmet, vara en »exponent av regeringens grundsatser» eller politiska skaplynne, utöva den enhetliga ledningen, anvisa den politiska begränsningen av vad som borde ske, i första hand bära det praktiskt-politiska ansvaret, medan det stora flertalet ressortministrar fingo bevara en politiskt mera tillbakaskjuten men, inom därav angivna begränsning, relativt självständig ställning var på sitt departementala område. Den eminent politiska kraften skulle förmedelst en sådan arbetsfördelning förlikas med de fackliga förmågorna, konseljen politiseras i sin ledning men för övrigt till styrka för dess administrativa kapacitet bevara ämbetsmannainslaget i sammansättningen.

De olika riktlinjer i fråga om statsministerreformens tillämpning, som utskilja sig beträffande det inbördes förhållandet inom statsrådet, återgå i relationen till riksdagen. Enligt radikalt program, konsekvent genomfört, skall den politiskt homogena ministären sitta såsom parlamentariskt kabinett. Premierministern skall utgå ur representationens majoritet, välja kolleger ur denna och stå eller falla med dess förtroende. Det kollektiva politiska ansvaret skall medföra statsrådens solidariska, samfällda avgång inför riksdagens misstroendevotum.

Enligt moderatkonservativ version åter skall den politiska ämbetsmannaministären innehava en relativt fri ställning i förhållande till riksdagen. Fackministrarna, ofta valda utanför riksdagen inom administrationens olika grenar, skola vara mindre bundna av politiska hänsyn. Statsministern, som i politiskt viktigare frågor vid kollektiva underhandlingar och meddelanden mellan regering och riksdag äger att i främsta rummet framträda, bör väl äga god kontakt med representationen, besitta personlig parlamentarisk insikt, helst vunnen under föregående framskjuten riksdagsverksamhet, samt sitta inne med säkra informationsmöjligheter. Dock skall han ej ovillkorligen representera riksdagens majoritetsriktning. Helst bör han äga dess

förtroende, då av praktiskt-politiska skäl detta numer är önskvärt. För framgångsrik verksamhet måste det under nuvarande arbetsvillkor betecknas såsom en synnerligen eftersträvansvärd förutsättning. Men absolut nödvändig är den icke. Förhållanden kunna väl tänkas, ja ligga f. n. nära till hands, då regeringen bör eller måste arbeta utan ett sådant stöd. F. ö. behöver detta förtroende ej på förhand vara garanterat genom medlemskap av majoriteten. Valet kan även göras så, att den, som ej från början besitter, likväl äger goda kvalifikationer att sedermera genom handling förvärva dess medverkan. Det bör ej vara begränsat av sträng partitillhörighet, då ett dylikt villkor skulle förorsaka en bundenhet, som ej anses förenlig med regeringens upphöjda konstitutionella ställning.

Huruvida den nödiga samverkan mellan regering och representation skulle fordra, att regeringen vid sig direkt fäste ett stödjande regeringsparti, i enlighet med de kända Hamiltonska anvisningarna, eller tillät, att ministären även i detta avseende höll sig fristående och så långt möjligt bevarade allsidig kontakt med olika riksdagens grupperingar, därom äro fortfarande, liksom under diskussionen 1867—70, meningarna delade. Dock synas de numer ligga varandra märkbart närmare. De moderata hava genom erfarenheterna från senare år blivit alltmer böjda att avgjordare än förr söka ett bestämt stöd åt regeringen i representationen, även om detta skulle till en viss grad köpas på bekostnad av självständigheten. T. o. m. De Geer är numer icke obenägen att i någon mån rucka på sin antipartipolitiska principfasthet. Hans ställning såsom riksdagsman har lett honom till närmare samarbete med vissa partigrupperingar. Det byråkratiska isoleringssystemets fall har även på honom gjort ett starkt intryck. Regeringen borde göra sig förvissad om att, »åtminstone från den ena sidan inom representationen, kunna påräkna något stöd», i annat fall kunde den icke vänta framgång i sin verksamhet, förklarar han under ministerkrisen 1871.[1] Det är ett reserverat erkännande från De Geers sida, men dock ett erkännande, som synes peka mot något högre uppskattning av partikontaktens betydelse än den han själv under de föregående åren ådagalagt. Sannolikt styrker honom den följande tidens händelser i denna begynnande sinnesändring.

Beträffande ministerskiftena avvisa de moderata och reformkonservativa den totala demissionen såsom olämplig. Riksdagsnederlag borde i allmänhet ej medföra hela konseljens avgång. Den »politiske» statsministern, vederbörande departementschef och möjligen någon mer av beslutet berörd eller politiskt särskilt intresserad kon-

[1] Minnen II, 125; härom vidare nedan.

seljledamot skulle, i fall sakläget så fordrade, demissionera; de övriga däremot kvarstå på sina fackposter. Nödig riksdagspolitisk hänsyn skulle därigenom kunna förenas med bevarande av den administrativa stabiliteten. Landet erhölle en i verklig mening »stark regering» med förmåga att, genom politisk och fackligt sakkunskap i förening, effektivt leda riksdagsarbetet.

Det konservativa motstånd, som in i det sista reste en häftig kritik mot reformen, förutsade och fruktade i alla dessa avseenden en utveckling i överensstämmelse med radikala programlinjer. Statsministerämbetet var, enligt dessa konservativas åsikt, ett finger som pekade mot parlamentarismens partikabinett, eller, såsom en dess anhängare, Carlén, öppet uttryckt det, »en förberedelse för parlamentarismen». Den utgjorde, menade man, ett försök att genom särskilda åtgärder »förbereda övergången till det parlamentariska styrelsesättet».[1] Bestämt, principiellt motvärn mot varje sådant strävande var enligt deras syn på saken det enda rätta. Tendenser till ytterligare underhjälpande av de redan nu mer än tillåtligt långtgående och beklagligt framgångsrika maktsträvandena från riksdagens sida borde mötas av fast, oböjligt motstånd — ej av halva eller hela eftergifter, som ledde ut på ett sluttande plan, där ej längre något tillförlitligt hållfäste fanns. Att det föreslagna institutet skulle, som man från vissa håll ville göra troligt, motverka denna förskjutning i riktning mot okontrollerat riksdagsvälde ville man icke erkänna. Det vore en illusion att så tro. Förtäckt kapitulation utgjorde den verkliga innebörden. Reformen skulle endast yttermera höja riksdagsanspråken och kanalisera dess inflytande in i regeringsmakten. Konservatismen var av sin åskådning förpliktad att stå som en obruten mur mot parlamentariska invasionsförsök. Man borde icke upprepa historien om den trojanska trähästen — —

Sin skarpaste kritik insatte de konservativa motståndarne på en punkt, som i allmänhet av reformens anhängare, delvis av välförstådda taktiska skäl, förbigicks eller sköts i bakgrunden. De betonade framför allt de konsekvenser, som det nya »konseljpresident»-ämbetet skulle medföra för konungamakten. Enligt deras mening skulle det, samtidigt som det förde statsrådet in i beroendeställning under riksdagen, komma att leda till dess fullständiga emancipation från konungen. Denne skulle, vid sidan av den i spetsen för ett beslutande ministerråd ställda ministerchefen eller »major domus» (Carleson), skjutas undan till den parlamentariske monarkens obetydliga inflytandesställning. Den monarkiska

[1] Dickson, 1873, AK. I, 132; jfr Nordström, 1873, FK. I, 114.

principen, den konstitutionella grundsatsen i § 4 RF., varigenom konungens ej endast formella presidium men reella beslutanderätt och ledarbefogenhet var utryckt, bleve på det djupaste förfördelad. Grundlagens första bud är och förblir, att konungen själv, han allena, väljer de personer till sitt råd, för vilka han personligen har förtroende. Detta komme att förvandlas till en fiktion. Monarkens fria utnämningsrätt skulle faktiskt bortfalla inför partichefen-ministerpresidentens imperativa ministerlistor. Konungens grundlagsenliga rättigheter skulle i realiteten göras till enbart illusoriska formaliteter. Därmed vore grunden även för hans övriga befogenheter totalt underminerad. Den kungliga namnstämpeln efter frihetstidsmönster bleve det faktiska resultatet.

Gent emot ett dylikt perspektiv inlades från motsatt sida ivriga gensagor. Skräckmålningarna voro överdrivna i det fantastiska. Man »såg spöken på ljusa dagen». Dylika omvälvningar voro ingalunda att vänta av en så jämförelsevis blygsam reform, som den åsyftade. Dess dimensioner voro betydligt mindre. Konungen bleve visst icke eliminerad ur beslutanderätten. Han skulle fortfarande besitta initiativ och en viss valfrihet vid ministerskiften; även vid urval bland statsministerkandidater. Vid sidan av statsministern ägde han full myndighet att göra sitt inflytande gällande i fråga om personvalen till fackministerposterna. De relativt »fria händer», som gåvos statsministern i fråga om uppsättande av kandidatlistor, innebure närmast en ny praktisk procedur, av konungen själv i medvetande om fördelen i arrangemanget frivilligt vidtagen, och betydde på intet sätt, at konungen avsagt sig sin fria prövningsrätt. Ej heller i regeringsarbetet stode konungen under den nya ordningen enligt deras uppfattning isolerad och dömd till enbart »namnstämpelsuppgifter». Ressortministrarnas fackliga och relativt fristående ställning uteslöt en sådan solidaritet i alla ärenden, som ställde monarken inför en permanent enhällig ministär. Han skulle alltjämt kunna göra sina saksynpunkter gällande genom personlig förmåga och med stöd av enskilda fackministrar inom statsrådet.

Man erkänner visserligen, att konungen av rent praktiska skäl, en enskild persons oförmåga att bemästra ett oerhört växande arbetsmaterial, måste överlämna en ej ringa del av den faktiska beslutanderätten åt konseljen. Statsrådens berättigade krav på utsträckt andel i ansvaret för regeringens förande medförde också nödvändigtvis en viss överflyttning av det reella avgörandet — konungen obetaget att genom föranstaltande av ministerskifte återföra regeringspolitiken till bättre överensstämmelse med sin mening, i händelse detta ansågs på-

kallat. Man är benägen att bekänna, att »tyngdpunkten inom regeringsmakten» är och bör vara förlagd hos det ansvariga statsrådet. I detta avseende och under angiven begränsning vill man även på sina håll i reformen se en garanti mot vissa från äldre dagar kända, i framtiden eventuellt återupptagna strävanden från kronans personlige innehavare att lägga om det på senaste tiden upprättade regeringssystemet till överensstämmelse med det kungliga »allenastyrande», som nu borde tillhöra ett för alltid passerat skede.[1] Men man tillbakavisar en åsikt, vilken häruti ville se ett avgjort försvagande av den monarkiska styrelsen. De faktiska begränsningar, som monarken i vissa avseenden, rörande »den personella styrelsen», finge vidkännas, skulle till fullo kompenseras av den förstärkning av den samlade, »kollektiva» regeringsmakten, som förväntades av statsrådets effektivare organisation. Ty förbättring i konseljens styrka gynnar, rätt sett, även konungens.[2] Det ökade inflytande, som med dess förhöjda verksamhetsförmåga inträdde, skulle indirekt även falla honom till del.

Omdömena utfalla, som synes, synnerligen skiftande. Motivläget erbjuder en brokig provkarta av divergerande synpunkter. Samtliga de idépolitiska program, som i tvåkammarriksdagen företrädde av skilda grupperingar, utveckla i diskussionen om statsministerreformens innebörd var sina riktlinjer. Huru institutionen i praktiken skulle komma att verka under inflytande av dessa krafter av skild anläggning, som vid dess tillkomst spelat samman och på tillämpningen var efter sin styrka strävade att göra sina syften gällande, tedde sig ovisst.

Fastare hållpunkter gåvos icke i grundlagstexten. I formellt hänseende voro de ändringar, som av statsministerämbetet i denna infördes, rätt obetydliga. I huvudsak gick reformen ut på en korrigering av

[1] Henning Hamilton (DA. 1870, n:r 80; jfr n:r 90) giver för sin del i denna punkt reformens innebörd en synnerligen försiktig formulering. Den avsåge »att giva ökad kraft åt regeringsmakten i konungens hand». »Den styrka, statsrådet kan erhålla, det förtroende, varav det kan komma i åtnjutande, bliver endast en förstärkning av de medel, varigenom konungen har att verka, vare sig på allmänna tänkesättet eller omedelbart i sitt förhållande till representationen.» Den diplomatiska finessen i uttryckssättet i först anförda sats misstydes och föranleder Gripenstedt att i sina inlägg i pressdiskussionen, DA. 1870, n:r 80, 92 (förut, s. 163 not 3, i vissa partier refererade), lämna kravet på bestämt inskridande mot försök till »personell» konungastyrelse bestämt uttryck. Denna inriktning av statsministerreformens syftemål framlyser senare i diskussionen i spridda yttranden (Gripenstedt 1873, AK. I, 158 f., se i övrigt Forssell, a. a., s. 198 ff.), ehuru ärendets delikata natur givetvis gör det lämpligt att så litet som möjligt dröja vid därtill anknutna synpunkter. Att de för det moderatkonservativa lägret (Ehrenheim!) och än mer för klarare liberalt präglade anhängare av reformen spelat en icke oväsentlig roll kan, i belysning av vad känt är om deras konstitutionella åskådning i tidigare år i detta spörsmål samt efter den senaste aktualiseringen 1868, 70, 71, av problemet och därvid gjorda uttalanden, icke betvivlas.

[2] De Geer, 1872, FK. I, 81; jfr Rydin, Om det parlamentariska styrelsesättet, Svensk Tidskrift, årg. 1876, s. 725 f. och Wallenberg, 1875, mot. FK. n:r 46.

§ 5 RF. jämte därav föranledda justeringar i redigeringen av vissa andra punkter i grundlagarna[1], varigenom statsministerbenämningen, förenad med högsta rang av »statsrådets främste ledamot», skulle kunna tilldelas vilken statsrådsledamot som helst, oberoende av facklig ställning, alltså kunna förenas med vare sig departementschefs- eller konsultativ post. Chefsposterna för utrikes- och justitiedepartementen berövades sin statsministertitulatur, »ministern för utrikes ärendena» dock med bevarande av sitt medlemskap av den särskilda rangklass, representerande »rikets högsta värdighet», som RF. § 34 upprättat för honom jämte statsministern.

Vissa hinder för statsrådets politiska utveckling voro därmed undanröjda. Ledarbefattningen frigjordes från beroende av chefskapet för justitiedepartementet, som genom rang och hävd i förening dittills besuttit särskilda anspråk på denna ställning. »Den bäste juristen är icke nödvändigtvis den bäste statsmannen.» Rekryteringen lossades sålunda från ett besvärande band. Till innehavare av premierposten kunde nämnas den politiska kapaciteten oberoende av speciell insikt i departementalt fack; ämbetet ställdes fritt att utövas, om så befunnes lämpligt, obesvärat av de departementala plikter och särskilda riksdagspolitiska friktionsanledningar, vilka voro med specialministerpost förenade. Man hade röjt grunden fri för en naturlig utveckling av politisk ledarinstitution. I och för sig en revidering av ej ringa vikt i den, 1840 års modernisering till trots, alltjämt tunga, politiskt svårhanterliga byråkratiska statsrådsapparaten.

Men utvecklingslinjerna voro på intet sätt fixerade. En viss sanktion var genom ämbetets inrättande såsom speciellt politisk institution given åt det ministeriella ledarskapet. Ministären hade i viss mån såsom sådan genom en organisatoriskt central del i densamma blivit legalt erkänd. Reformen satte i denna mening, såsom en gång blivit anmärkt, inseglet på ministärinstitutionen. Man kunde på den grund av vederbörande förvänta en bättre förståelse för dess nödvändighet, en viss känsla av förpliktelse till ändamålsenlig utbildning av densamma. Men därutöver var intet sagt. Det nya ämbetet hade i grundlagen givits sådana lösa, elastiska konturer, att en vid latitud lämnats öppen för växlande interpretation vid dess framtida tillämpning. Man hade, såsom De Geer till reformens förtjänst sär-

[1] Bland dessa inberäknade även förändringarna av §§ 34, 36 RO., varigenom statsministern, i stället för förut utrikesstatsministern, nämnes i främsta rummet såsom konungens ställföreträdare vid riksdags öppnande och avslutande. Rörande senare supplerande ändringar i grundlag och konstitutionell stadga (i RF. § 11 om ministeriell konselj samt i instruktionen för statsrevisorerna) lämnas närmare uppgifter i kap. XII, Ministärinstitutionen.

skilt betonar, avsiktligt underlåtit att giva några »kategoriska föreskrifter» i fråga om uppgifter och befogenheter.[1] De skulle utbildas i obunden konstitutionell praxis, i viss mån i likhet med vad beträffande den i detta sammanhang ofta åberopade statsrådsberedningen ägt rum. Anpassningen ägde fria möjligheter att efter växlande politiska lägen och skiftande personliga krafter giva dem en ändamålsenlig utformning.

Huru denna institutionens konventionella gestaltning i framtiden skulle komma att te sig var givetvis svårt, för att icke säga omöjligt, att förutse. Intimt sammanhängde det med hela den konstitutionella situationens allmänna inriktning. På dess tendenser i följande tid berodde på det närmaste karaktären av statsministerfunktionerna. Ej endast såsom produkt. Även ägde de förutsättningar att i sin mån återverka och öva gestaltande inflytande på de allmänna konstitutionella relationerna. Att påbygganden på den gamla statsrådsorganisationen erbjöd regeringsmakten förbättrade betingelser att i detta hänseende öva ett för denna gynnsamt inflytande, torde icke böra betvivlas. Skulle en upprättelse för regeringens på sistone starkt deprimerade prestige kunna åvägabringas, måste det ske efter den linje, på vilken reformen var inställd. Endast genom fastare utbildning av statsrådets politiska organisation som ministär kunde en ändring till det bättre av regeringens verksamhetsförmåga vinnas. Fastare grundläggande av politisk ledarmyndighet bildade härför en essentiell förutsättning. Senaste erfarenheter hade med negativ bevisning till full evidens ådagalagt detta. Effektivt rekryterat och utnyttjat borde statsministerämbetet kunna tjänstgöra såsom en stomme i ministärorganismen till god hjälp för dess politiska stadga. I så måtto innebar det, såsom några dess förespråkare särskilt i reformkonservativa kretsar plägat framhålla, en kompensation till den åt andra statsmakten genom representationsreformen tilldelade, förhöjda organisatoriska styrka. En justering av det konstitutionella balansläget till gynnsammare utslag för regeringen än under tvåkammarriksdagens tid kunde möjligen med dess hjälp och i anknytning till reformens avsikter ernås.

[1] 1873, FK. I, 116: Det är en fördel, att i lagen icke insätta bestämmelser om kompetenser och uppgifter. Ännu äro vi ej komna »på den punkt av konstitutionell utveckling, att anordningen i sin helhet kan eller ens bör genast sättas i verket». De Geer är dock »övertygad, att den förr eller senare skall bli en nödvändighet». »Det finnes», uttalar han vid ett annat tillfälle, 1872, FK. I, 80, »institutioner, som uppväxa ur sig själva, även om de sakna stöd av uttrycklig lag», i enlighet med de konstitutionella begreppens naturliga utveckling. Premierministerbefattningen är en sådan; den kan, framhåller De Geer, Minnen II, 193, »icke undvaras i en konstitutionell monarki, varför den också överallt de facto existerar, även där den icke är stadgad genom lag».

Givetvis kunde statsministerämbetet bliva till tjänst även för andra, mer långtgående syftemål. Den konservativa kritiken pekade på utvecklingsmöjligheter, som icke voro uteslutna. Institutets elastiska byggnad tillät även en expansion, som angrep det konstitutionella konungadömets självständiga myndighet och slog en förbindelsebrygga till riksdagen i anslutning till ett parlamentariskt eller kongressionalistiskt system. Men därför voro näppeligen, vad den specifikt parlamentariska utvecklingslinjen angick, i närvarande läge förutsättningar för handen. De samverkande faktorer, som skulle framdriva och uppbära en sådan regim, voro alltför splittrade och svaga, de personliga och institutionella motståndskrafterna alltför starka, för att en sådan tendens skulle med framgång kunna göra sig gällande. Många voro de, som för en senare framtid betraktade det parlamentariska statsskickets introduktion, i en eller annan form, som en fatalitet.[1] Därom är svårare att döma. Frågan må lämnas öppen. I närvarande stund kunde endast förutsägas: Att en omdaning i sådan riktning tills vidare icke ägde gynnsamma betingelser; att ett utnyttjande av statsministerinstitutionen för sådana avsikter icke var att förvänta eller icke med fördel kunde tänkas försökt; men att ett ändamålsenligt utbildande av dess ledarfunktioner utgjorde ett det effektivaste medel att motverka strävanden syftande till parlamentarism eller regerande riksdag.

Snarast var, med kännedom om uppfattningen på inflytelserikt personligt håll, att befara, det statsministerämbetets diskretionära befogenheter komme att givas så inskränkta dimensioner, att effekten till men för regeringsmaktens styrka skulle i betydande mån försvagas eller utebliva. Man hade hos monarken förmärkt en tydlig tvekan inför reformen. Förvisso väl förståelig. Konungamaktens traditionella anspråk på vidsträckt personlig reell beslutanderätt inom en regering, där statsrådet i tillämpning av grundlagens formella anvisningar intog

[1] De Geer synes möjligen, i förut refererade yttrande 1873, FK. I, 116, antyda en sådan tankegång. Klarare kommer den till uttryck i anföranden av andra representanter för såväl moderat som konservativ åskådning, exempelvis hos Dickson, 1873, AK. I, 132, O. Mörner, 1873, FK. I, 125 f., af Schmidt och P. Staaff 1873, AK. I, 134 (se Forssell, a. a., s. 195; rörande de reformkonservativa Hamilton-Wallenbergs ståndpunkt i detta spörsmål, se kap. XII). Munck af Rosenschöld röjer en liknande uppfattning i brev till Carleson $^{20}/_{11}$ 1874 (Carlesonska brevsamlingen), i vilket han, i samband med dryftande av frågan om »konseljpresident», yttrar: »Förr eller senare komma vi därtill (att konseljpresidenten blir »vice konung»), då det parlamentariska styrelsesättet vunnit fast fot och riksdagsmajoriteten vill vara kraftigt representerad inför konungen.» — Det är dock att märka, att detta i framtiden med ödesnödvändighet väntade »parlamentariska» statsskick till sin närmare utformning i enlighet med tidens lösliga parlamentariska begreppsuppfattning var synnerligen obestämt och möjligen, i den mening det av av en del av dessa siare fattades, kunde tänkas rymmas även inom konstitutionella gränser i egentlig mening.

en väsentligen endast rådgivande ställning, läto sig icke utan avsevärd jämkning förlika med de till det nya ämbetet anknutna avsikterna. I och för sig syntes ett accepterande av detta innebära eller åtminstone antyda en öppen avsägelse i princip av den personliga konungaledningen i dess förut praktiserade, i teorien ännu icke uppgivna, vidsträckta omfattning och en direkt begränsning i rörelsefriheten, som måste kännas påkostande. Den konservativa kritiken gjorde givetvis sitt till att stimulera motviljan. »Jaså, ni vill, här i landet som i Japan, hava en mikado och en taikun», skall, efter gängse berättelse, Karl XV hava infallit vid tal om statsministerreform.[1] Tankegången var såsom vore den direkt hämtad ur de konservativa anklagelsepunkterna. I dessa återfunnos samma starkt chargerade teckning av reformens på konungamaktens styrka djupt nedtryckande, rent degenerande verkningar. Mikado eller roi fainéant, shogun eller major domus — tendensen var densamma: monarken skulle neutraliseras till en dekorativ portalfigur utan verkligt inflytande. Detta var ju förutsägelser, som måste obehagligt beröra! Ej minst när män i auktoritativ ställning med politisk erfarenhet — förutvarande statsråd — gjorde dem till sina. In i det sista lär även Oscar II hava bevarat en svåröverkomlig tvekan och motvilja; ännu inför avgörandet spekulerar den konservativa motståndarsidan i förhoppningar på ett kungligt veto mot riksdagsbeslutet.[2] Visserligen svekos förväntningarna i detta avseende. Sanktion beviljades enligt fungerande rådgivarnes tillstyrkan. Men det låg nära till hands att förmoda, att vid denna blivit fäst en reservatio mentalis, vilken var avsedd att i betydande grad inskränka dess konsekvenser. Sträckte sig dessa förbehåll till vitala punkter, var fara värt, att effekten av vidtagna reform i realiteten skulle reduceras till inemot noll och att ett förstärkt konungens misstroende till en befarad pretendent till makten skulle på menligt sätt inverka på regeringens förmåga av ostört gott samarbete. Mycket,

[1] Anekdoten upprepade gånger anförd i samtida pressdiskussion; se exempelvis DN. $^{16}/_{3}$ 1874. Munck af Rosenschöld i brev till Carleson $^{20}/_{11}$ 1874 (Carlesonska brevsamlingen): »De konservativa frukta en vice konung och konung Karl gjorde så även.» Jfr notis De Geer, Minnen II, 67.

[2] De Geer, Minnen II, 190 f., 192. Jfr brev från De Geer $^{12}/_{9}$ 1874 (»Konseljpresidenten hade gått igenom på riksdagen, om man ej trott att kungen var emot den — — —») samt från Munck af Rosenschöld $^{20}/_{11}$ 1874 till Carleson (Carlesonska brevsamlingen). De Geer hade förut uppträtt för reformen och »bad nu (1876, då han satt i jusitiestatsministerämbetet) konungen att få vidhålla» denna sin åsikt, vartill denne efter någon tvekan samtyckte på vissa villkor, åsyftande att åt det nya ämbetet icke skulle givas en alltför markerat framskjuten ställning. De Geer erhöll sålunda tillåtelse att även i slutdebatten i riksdagen giva tillkänna, att han »icke bytt om skinn med uniformen». Och konungen stod fast avvisande mot en till honom från vissa förstakammarledamöter riktad direkt vädjan att vägra sanktion.

om ej allt, berodde här på personliga förhållanden, uppfattning och god vilja.

Såsom en särskild fördel och personlig förstahandsgaranti betraktades av mången att åt justitiestatsminister De Geer[1] var anförtrott att såsom förste innehavare av statsministerämbetet sätta reformen i verket. Hans statsmannaauktoritet och erfarenhet från föregående faktiskt utövande av en ledarbefattnings befogenheter i förening med hans personliga, smidiga och vinnande egenskaper, förutsattes skola åt ämbetet trygga en ställning, som var nog stark att övervinna eventuella ansatser till alltför långt gående befogenhetsinskränkning från konungens sida. Även hade De Geer under reformdiskussionen starkast företrätt medlande synpunkter, vilka borde fria honom från misstanken att åt statsministerbefattningen vilja giva mer än konstitutionellt tillbörligt vida kompetenser, samtidigt som de ådagalagt uppfattning om nödvändigheten av politisk ledarmyndighet. Möjligen kunde statsministerskapet på så sätt, med första tillämpning efter moderata riktlinjer, fylla sin konstitutionella mission vid det strävande till rehabilitering av regeringsmakten, såsom vars representant De Geer, i egenskap av främste ansvarige för »det nya statsskicket», året förut tillträtt främsta posten i statsrådet.

*

Ministärbildningsförhandlingarna under det nya representationsskickets tid hade i stort sett genomgående utmärkts av en gemensam, sammanfallande strävan. Under växlande projekt och kombinationer syftade de alla, 1868, 1870, 1871, 1874 och 1875, till en fastare politisk stabilisering av regeringsmakten; med andra ord till statsrådets politisering.

Samma namn mötte gång på gång främst på kandidatlistorna: Lagerbjelke, Hamilton, De Geer, Almqvist; under senare år jämte dem Posse, Ekman, Stiernblad. Alla dessa voro riksdagsmän i framskjuten ställning. Samtliga påtänktes i främsta hand på grund av speciella, parlamentariska kvalifikationer. Deras riksdagspolitiska insikt och program, parlamentariska auktoritet och förbindelser beräk-

[1] Grenander, I statsministerfrågan, 1876, s. 32: »Den närvarande tidpunkten synes särdeles gynnsam för sakens genomförande. Stora frågor kräva med makt en lösning. Den man, som f. n. innehar främsta platsen i konungens råd, intager även på andra grunder än allenast denna, och icke för första gången en verklig statsministers ställning. Namnet kunde därtill läggas utan rubbning i det bestående, landet i den första statsministerns personlighet äga en borgen, att det (statsministerinstitutet) ej skulle missbrukas, övergången bliva snart sagt omärkbar, och den nya institutionen komma i rätta spåren under dens ledning, som visat sig icke undandraga sig konsekvenserna av 1865 års stora verk.»

nades tillföra regeringen den politiska tyngd, vilken den under byråkratiseringen saknade men som erfarenheten med allt större klarhet visat vara av nöden.

Till en början framburos väl de projekt, som voro förbundna med dessa sistnämnda namn, närmast från vissa riksdagskretsar och politiserande tidningsskribenter. Karl XV ställde sig gent emot dem tveksam eller rent motvillig. Talmännen Lagerbjelke och Sundberg, förra statsråden Hamilton och Almqvist kommo för honom närmast i fråga. En orientering åt förstakammarsidan och dess konservativa element var av honom förnämligast eftersträvad. Till De Geers återinträde i statsrådet torde han förhållit sig relativt kallsinnig. Till kombinationen Ekman-Stiernblad och än mer till experimentet Posse, med eller utan förutvarande statsråd såsom »adjunkter», ställde han sig avvisande.

Efter 1872 förändrades härutinnan konungamaktens ställning. Oscar II är personligen beredd att acceptera även den riksdagspolitiska linje, som förordar starkare anslutning till kompromissens uppslag och andrakammarsynpunkter. Den första ministerkrisen under hans regeringstid 1874 visar honom inbegripen i ingående konferenser med samtliga ovan nämnda parlamentarici. »Det vore en politisk nödvändighet att taga in Arvid Posse för att köpa fred med andra kammaren, ävensom troligen Stiernblad och K. Ekman ur den första», uttalar han, med stöd av auktoritativa råd som blivit honom givna från olika håll, som sin mening om situationen till De Geer.[1] En konseljbildning med endast förstakammarkonservatismens stöd skulle under rådande förhållanden faktiskt bliva en kampministär och leda till öppen konflikt med andra kammaren. I försvarsfrågans nuvarande läge är konungen ej benägen att inlåta sig härpå; en medlande kompromisspolitik synes honom vara den enda tillrådliga och lämpliga. Första kammarens flytande partiförhållanden och på sistone i upprepade fall konstaterade oberäknelighet giver f. ö. ej heller nödigt stöd för en sådan kampställning.

Projekten med koalitionsministärer ur båda kamrarna bliva följaktligen alltmer aktuella. De De Geerska och Posseska kandidaturerna dominera ministerkrisförhandlingarna 1874, dels i form av en kombination Posse-De Geer med den senare i justitiestatsministerportföljen, dels såsom ministärbildningsförslag uppgjorda kring endera av dessa, ställd i spetsen för en ministerlista, från vilka den andra var utesluten men som genom sin sammansättning i övrigt ur politiskt medlande samt ämbetsmannakretsar skulle markera uppslutning åt en politisk centerlinje. Underhandlingarna mötte emellertid av olika skäl utomordentliga svå-

[1] De Geer, Minnen II, 162.

righeter. Motsättningen mellan kamrarna ställde svårartade hinder i vägen för ministärbildning på fusions- och sammanjämkningslinje. Skiljaktigheterna i program för de aktuella stora politiska frågorna voro så väsentliga, att de icke utan betydande eftergifter å ömse håll kunde överbyggas. God vilja, förmåga till samarbete utan störning av personlig antagonism och misstankar för illojala syften, var av högsta behov, för så vitt arbetet på utjämning och samförstånd skulle kunna övervinna de i och för sig svåröverkomliga skärningspunkterna. Däruti felades mycket. Den personliga antipatien mot lantmannapartiets nominelle chef Posse var i inflytelserika förstakammarkretsar stegrad till yttersta bitterhet. Även De Geer med sin välbalanserade, koncilianta läggning låter undfalla sig ord, som tyda på djupgående aversion och misstroende till Posses politiska karaktär, även om han ej lånar sig till den moraliska förtalskampanj, som från andra håll mot Posse på öppna och förtäckta vägar bedrevs.

Under inverkan av dessa sakliga och personliga motsättningar jämte andra tillstötande komplikationer misslyckades förhandlingarna. Första kammarens stöd stod icke med någon visshet att påräkna för en sammansättning De Geer-Posse, Almqvist-Ekman-Posse eller en kompromissministär De Geer-Ekman. Med Posse intagen i ministären kunde, efter vad De Geer genom sondering av stämningen förvissat sig om, en den häftigaste, oförsonliga opposition från kammaren vara att förvänta. För en »skånsk» ministär var ställningen synnerligen osäker; fast majoritet fanns ej heller för en sådan disponibel i första kammaren, än mindre i den andra. Bestämdare orientering åt andra kammaren genom personförbindelser eller programförskjutning hotade avskära kontakten med första kammaren. Accepterande av första kammarens ståndpunkt i en omfattning, som kunde beräknas tillfredsställa dess majoritet, avlägsnade på motsvarande sätt regeringen från andra kammaren; dess stöd skulle svika, även för en ministär med Posse innesluten i personuppsättningen, så snart någon väsentlig del av dess program visade sig bliva övergiven eller i vidare mån beskuren.[1] Att finna en utväg ur denna inbördes slitning, där ingen ville uppgiva sin mening, var och en ställde sina fordringar så högt som möjligt och höll anbuden vid minimum, visade sig vara ytterst svårt. Försöken med partirekrytering av statsrådet ur skilda grupperingar uppgåvos tillsvidare, då den konstitutionella konflikten dessutom gav anledning till interimistiskt stilleståndi ministerskiftesförhandlingarna. Det fick stanna vid det gamla. Konseljen blev sittande — mellan tvenne stolar.

Man *måste* dock till slut på något sätt komma ut ur detta dilemma.

[1] De Geer, Minnen II, 165.

Det kunde ej in infinitum fortvara som hittills. Regeringsmakten hotades i sin politiska isolering och oförmåga av den betänkligaste underminering. Själva statsskicket syntes angripet. För den konstitutionella regeringens egen skull var det av högsta nöd, att det rådande tillståndet hävdes. Försöken borde nödvändigtvis återupptagas. De stora frågorna pressade på. En lösning måste finnas.

Förhandlingarna 1875 inriktades följaktligen ånyo efter förra årets ministärbildningslinjer på samförståndsbasis. Projekten De Geer, Posse och De Geer-Posse i skiftande variationer togos åter upp till omprövning.[1] Posse erhöll en första anmodan att inträda såsom justitiestatsminister. Närmast avsågs en kombination med Ekman, inbegripande i övrigt en personuppsättning av huvudsakligen facklig, icke partifärgad läggning. Ekman, liksom även en del andra påtänkta kandidater, vägrade. Därefter försköts planen till en kombination Posse-De Geer. Den senare skulle övertaga justitieportföljen, Posse civilministeriet. Men även detta med negativt resultat. De Geer hade föresatt sig att »icke gå tillsammans med Posse med mindre han ville öppet räcka handen till försoning emellan partierna och såsom bevis därpå medgiva, att även någon ur motsatta partiet, mera prononcerad än jag, finge plats i konseljen».[2] Såsom underpant därpå fordrade han statsråden Bergströms eller Bergs upptagande på ministerlistan. Posse vägrade. En dylik begäran var honom för stark. Den innebar ju ett krav på direkt samarbete med de mest framskjutna representanterna för det regeringssystem, mot vilket han i åratal intagit den skarpaste oppositionsställning. »Ingen av 1871 års män skulle få stanna kvar i konseljen», det var hans ultimatum för inträde.[3] Icke utan anledning torde den De Geerska begäran för honom tett sig såsom en betäckning för personlig motvillighet att direkt samverka. För-

[1] De Geer, Minnen II, 81 ff., Key, Minnen III, 35 ff. (enligt uppgift på grundval av personliga meddelanden av Posse). Posses »P. M. 1875» (Posseska papperen, Lunds universitetsbibl.). I sammandrag meddela dessa senare Posses egenhändiga uppteckningar angående ministärbildningsförhandlingarna: »Mars $^{7}/_{3}$, kallad till konungen och emottog H. M:ts program. Mars 13 kallad till konungen och emottog av H. M:t uppdrag att bilda ministär.» Posse justitiestatsminister, Bildt utrikes-, Ekman finans-, Edelstam inrikes-, Bring ecklesiastikminister, Rabe och Andersson konsultativa. 20 mars »underrättade konungen härom (att Bring, Ekman och Ehrensvärd vägrat); fick i uppdrag fråga Carlsson om finans.» 21 mars »Carlsson vägrar finans men vill emottaga ecklesiastik. Talade vid De Geer och föreslog honom kombination Posse-De Geer-Dufva etc.» 30 mars »De Geer och jag hos konungen, som föreslog Björnstierna och medgav, att Dufva fick erbjudas finans». April 9 De Geer och Posse till konungen. April 11 upplöstes kombinationen Posse-De Geer, därför att De Geer fordrade Bergström eller Berg. April 12 »anmäldes detta för konungen, som begärde fyra timmars betänketid». 13 april: »Konungen gav mig i uppdrag erbjuda just. åt Almqvist. A. avböjde. Konungen lovade själv tala vid A.»

[2] Minnen II, 182.

[3] De Geer, Minnen II, 184; jfr Key, Minnen III, 36.

nyade försök med Ekman, Almqvist m. fl. stupade emellertid likaledes; kandidaterna drogo sig undan. Uppdraget till Posse förföll.

Därmed uppgåvos strävandena till ren koalitionsministär i form av partiernas direkta representation i statsrådet genom medlemmar av ledningen. I stället sökte man sig nu fram på en medelväg. Då man à tout prix ville göra sig lös från det byråkratiska systemet men var förhindrad att, förmedelst omedelbar partirekrytering på koalitionsprogram, vinna eftersträvad riksdagspolitisk plattform och inre kraftillskott, söktes lösningen i politisk ministärbildning utanför partiledningarna. Regeringen skulle på detta sätt hållas ovanför kammarmotsättningen men samtidigt genom öppna förbindelser av lösare, men dock någorlunda tillförlitlig art åt bägge håll besitta möjligheten till ledning och fruktbärande reformarbete för de politiska huvudfrågorna.

Förvisso var en dylik position ej lätt att hävda. Att med den skärpning av motsättningarna och utvidgning av partilivet, som det senaste decenniet medfört, behålla regeringens fria, självständiga ställning ovan partibildningar och kammarkonflikter och tillika effektivt styrka dess politiska ledareförmåga, att ernå en statsrådssammansättning av dugande parlamentarici utan upptagande av prononcerade partimän och genomföra ett politiskt program utan fastare anslutning till endera sidan, utgjorde en uppgift av synnerligen krävande art. Den ställde höga anspråk på sin man. En eminent kraft vid ledningen var erforderlig.

De Geer ansågs vara den rätte mannen för uppgiften. Redan förut en gång hade han officiellt utpekats såsom den där genom särskilda förutsättningar vore kallad och förpliktad till värvet. Såsom kommunikén av $^{24}/_{3}$ 1874 meddelade, hade konungen, »med avseende på herr friherre De Geers särskilda ställning till den nuvarande representationen och hans omfattande kännedom om personer och förhållanden inom riksdagen», vid närmast föregående förhandlingar i främsta rummet anmodat denne att inträda i statsrådet såsom dess främste ledamot. Det offentliga tillkännagivandet innehöll, jämte en hänvisning till den politiska situationens allmänt kritiska karaktär och det speciella ansvar som till följd därav åvilade »representationsreformens fader», ett enastående erkännande av De Geers utomordentliga parlamentariska kapacitet liksom av det speciella värde konungen i följd härav tillade förvärvet av hans personlighet för konseljen. De motiv, som föranlett denna konungens vädjan, förelågo nu, året efter, i förstärkt mått. Läget var i vissa avseenden ännu mer tillspetsat och för regeringsmakten tryckande, under det att De Geers parlamentariska kvalificationer blivit ytterligare stärkta.

Hans parlamentariska ställning var i själva verket exceptionell.

Avgången ur statsrådet 1870 hade för honom ej inneburit en reträtt ur det politiska livet. De Geer övertog presidentskapet i Svea hovrätt men förenade med denna sin tjänstgöring som hög ämbetsman en livlig verksamhet i riksdagen, där han behöll den plats som förstakammarrepresentant, vilken han från och med 1867 innehaft. Vid de betydelsefullaste politiska avgörandena åren 1871—75 spelade han en inflytelserik roll. Viktiga förtroendeuppdrag: ordförandeskap i särskilda utskotten för härordningsfrågan 1871, 1871 U.[1] samt ledamotskap av talmanskonferensen 1875, markerade hans framskjutna position. Trots sin vägande aktiva insats i riksdagsarbetet intog han i förhållande till kammarens partigrupperingar en relativt fristående ställning. Vid gemensamma underhandlingar för utskottsval och preliminär diskussion av viktiga frågor på dagordningen 1872 och 1873 tjänstgjorde han som medlare och ordförande. Båda de stora partigrupperingarna sökte vinna hans anslutning men utan egentlig framgång. Han politiska åskådning förde honom väl närmare kompromisspartiet. Han ansågs faktiskt i vissa frågor som dess mest inflytelserika representant. Men han vidhöll fortfarande en god del av sin gamla motvilja för partiväsende och vägrade att fast engagera sig vid någon partiorganisation. Han samverkade i särskilda spörsmål med det parti, vars program i sak i stort sett sammanföll med hans egen ståndpunkt, men kunde i andra fall åter demonstrativt visa sitt oberoende. I detta avseende intog De Geer en särställning i jämförelse med de andra främsta kandidater ur riksdagen, som på senaste tid ifrågakommit i och för en koalitionsbildning, en Stiernblad, en Ekman och framför allt Posse. Han var ej partipolitiker som dessa.[2]

Detta gav honom särskilda förutsättningar att leda en ministärbildning av angivet slag. Var det någon som genom sin person kunde för regeringen samla utbrett förtroende samtidigt från riksdagens båda kamrar, var det, mer än någon annan, De Geer. Ingen bland förstakammarriksdagsmännen ägde som han tilltro och inflytande hos lantmannapartiet; å andra sidan ingen inom andra kammarens majoritet tillnärmelsevis motsvarande ställning till första kammaren. Också blev å båda sidor, från kompromisspartiet liksom från andra kammarens majoritetsparti, De Geers kandidatur framskjuten och livligt rekommenderad.[3] Det arbete på »försoning» mellan kamrar och partier, som

[1] 1875 invaldes han i särskilda försvarsutskottet och var där given ordförandekandidat men avsade sig uppdraget — väl i vis avvaktan på det viktigare uppdrag, som komma skulle.

[2] Se notiser De Geer, Minnen II, 133, 141, 145, 155, 158 f., 163, 166, 176 f.

[3] Rörande önskningarna inom lantmannapartiet lämnas notiser hos De Geer, Minnen II, 143, Key, Minnen III, 39 f.

han genomgående under sin riksdagsverksamhet utövat, dels i sin från partiband relativt obundna ställning, dels i öppen samverkan med den gruppering inom första kammaren, vilken närmast bildats såsom ett slags medlarparti för uppgörelse mellan kamrarna, gjorde honom i speciell grad skickad att åt regeringen giva självständig medlarställning med känning och möjlighet till fri samverkan åt ömse sidor. I själva verket tedde sig hans överflyttning till ledarplatsen inom statsrådet såsom en omedelbar, naturligt given fortsättning på föregående systematiska förlikningstjänst och konstitutionella brobyggnadsarbete.

Åt ministärens sammansättning i övrigt förlänades en allmänt medlande, icke partipolitiskt prononcerad karaktär. Personförbindelsen med den gamla konseljuppsättningen bevarades på fackposterna i anmärkningsvärd utsträckning. Halva statsrådet blev sittande kvar. Väl avgingo dess politiskt mest inflytelserika, för dess skaplynne främst representativa medlemmar, männen från 1870—71.[1] Endast Alströmer, en av statsrådets administrativa »lexika», en gång påtänkt även för den första De Geerska ministären, satt kvar sedan denna tid. Men bland de kvarstående återfunnos utrikesstatsministern och båda försvarsministrarna, d. v. s. samtliga de trenne statsråd, som obetingat biträtt den olyckliga försvarspropositionen. Särskilt var den i vissa avseenden svårast kompromitterades, krigsministerns, kvarblivande på sin plats för många en överraskning.

Bland de fem nyutnämnda var en, finansministern Forssell, sekreterare i riksbanken, så gott som okänd för åtminstone den officiella politiken.[2] Föregående tjänstgöring som sekreterare i riksdagsutskott (i särskilt utskott 1868, i konstitutions- och bankoutskotten samt sammansatt lag- och bankoutskott 1869—73) och i kommittén för skandinavisk myntkonvention 1869—70 samt vid myntkonferensen 1872, hade dock givit honom vissa parlamentariska meriter och praktisk politisk insikt. I övrigt var han närmast känd för sitt litterära författarskap i historiska och finansiella ämnen (»Ekonomiska data» i Svensk Tidskrift). Övriga nyutnämnda statsråd voro samtliga riksdagsmän och sedan flera år tillbaka medlemmar av första kammaren; civilminister Thyselius från och med 1869 års riksdag, suppleant i lagutskottet 1871, ledamot av tillfälligt utskott 1873, senast suppleant i

[1] »Ställningen fordrade, att de egentligen representativa av den Carlesonska konseljen ombyttes». De Geer, Minnen II, 185.

[2] En parlamentariker, O. Wijk, hade ursprungligen påtänkts för finansministertaburetten. De Geer, Minnen II, 185, Key, Minnen III, 37. Även försök på andra håll hade blivit gjorda men utan framgång, innan det »äventyrliga förslaget» om utnämning av den endast 32-årige riksbankssekreteraren av De Geer upptogs och av konungen »slutligen gillades».

särskilda utskottet 1875; ecklesiastikminister Carlsson från 1873, ledamot i statsutskottet 1873, 74, av bankoutskottet och särskilda utskottet 1875, ordförande i riksgäldsfullmäktige 1874—75; konsultative Lagerstråle från första tvåkammarriksdagen, ledamot av talmanskonferensen 1869—74, v. talman 1875. De voro närmast kända såsom företrädande en moderat åskådning och såsom anhängare av kompromissen, om vars tillkomst särskilt den nye ecklesiastikministern vid sidan av premierministern inlagt särskild förtjänst. Dock hade ingen av dem intagit någon prononcerad partiställning.[1] Såsom statsråd i den första De Geerska ministären hade de alla förvärvat praktiskt politiska insikter och ådagalagt framstående administrativ förmåga.

Konseljens fackliga styrka var med den nya sammansättningen väl bevarad vid hög nivå. Samtliga statsråden utgjorde framstående fackkrafter från förvaltningens olika grenar: Ett hovrättsråd, en envoyé, en generalmajor, en kommendör, en kammarkollegiepresident, en riksbankssekreterare (det enda fall, där dokumentationen av ämbetsmannaställning och tjänsteår kunde betraktas såsom mindre välbeställd) samt en professor och riksgäldsfullmäktiges ordförande sitta som departementschefer vid sidan av en landshövding, ett justitieråd och en assessor som konsultativa. Samtidigt var den politiska kvalificeringen avsevärt förstärkt. Långvarig riksdagsmannaerfarenhet förenad med insikt i utskottsarbete, politisk förhandlings- och debattörförmåga samt allmän samstämmighet kring medlande programlinjer voro särskilt beaktade. Statsrådet har, genom att inom sig inrymma ej mindre än sex riksdagsmän, uppnått parlamentarisk representation av en styrka, som icke ägt motsvarighet sedan förra De Geerska ministärens första år under nya riksdagsskicket.

Att denna numerärt sett goda placering tillika innebar en reell förhöjning i statsrådets resurser till politiskt inflytande, var otvivelaktigt. Den främsta garantien var väl fäst vid justitiestatsministerns person. I främsta hand personifierade De Geer konseljens politiska tanke och förmåga. Men det kunde icke betvivlas, att den ledning,

[1] De Geers karaktärisering, Minnen II, 186, 184, 187, av de synpunkter, som för valet av kolleger för honom varit bestämmande, må anföras: »Den ena var kompromissen, uti vilken Thyselius, Lagerstråle och Carlsson med mig deltagit (och rörande vilken även Forssells åsikter överensstämde med De Geers); den andra var frihet från partiförbindelser. Då det nämligen icke fanns något parti, som hade majoritet inom riksdagen, och det visade sig omöjligt att sammansätta en konselj med medlemmar, tagna ur de motsatta partierna, såg jag ingen annan utväg än att alldeles utesluta dem, vilket också mest överensstämde med mitt skaplynne.» Följaktligen vidtalade han nämnda kandidater: »ansedda män utom partierna». Regeringen ställdes »fri från alla partiförbindelser», vilket De Geer »ansåg för en stor fördel», men som »ock av många ansågs som dess största svaghet».

som han ansågs skola utöva, såväl genom denna personliga pondus som till följd av den större frihet vid ministärbildningen, vilken nu liksom i anbudet 1874 blivit honom given[1], skulle komma att underhjälpas och stödjas genom statsrådets sammansättning på övriga poster, särskilt genom de vidtagna ombytena. Förutsättningarna för inre sammanhållning och god samverkan under auktoritativ ledning voro betydligt förbättrade, kontakten med riksdagen i hög grad stärkt och efter medlande förbindelselinjer allsidigt utbyggd. En förändring till det bättre i regeringsmaktens politiska ställning kunde på goda skäl förväntas.

Huruvida denna skulle bliva av den genomgripande karaktär, att den under senare tid gjorda prestigeförlusten till fullo inhämtades och en lösning av de brännande politiska huvudfrågorna åvägabragtes, var därmed visserligen icke sagt. Utomordentliga insatser fordrades för ernående av ett sådant mål. Möjligen kvarlämnade erfarenheterna från De Geers senaste statsrådstid på den punkten någon tvekan om förmågan hos den kraft, som omhändertagit ledarposten. Helt andra och förhöjda prov på politiskt omdöme, initiativ och fasthet än de, som då ådagalagts, voro i närvarande situation nödiga, för så vitt angivna resultat av omskiftet i konseljen skulle vinnas. Säkerligen hade De Geer till följd av vunna erfarenheter sedan den tiden i betydande mån reviderat sin uppfattning, ej minst rörande en ministärs ställning i det nya representationsskicket. Hans kritiska hållning till regeringssystemet närmast föregående år, uttalanden under diskussionen kring statsministerreformen och den aktiva medverkan i riksdagsarbetet på det försvars- och grundskattepolitiska reformkomplexet tydde därpå. Men om dessa hans skärpta krav på politisk insats från ledande regering nått en sådan styrka och fasthet, att de, uppburna av de genom honom och kollegerna i konseljen företrädda krafterna, skulle räcka till för uppgiften, kunde ändock vara tvivel underkastat.

Vad hade ministären för program? Vilka voro de positiva uppslag, med vilka konseljens nya män, i första hand dess främste ledamot, tillträdde sina ämbeten? Huruledes avsågo de att åt regeringen förvärva ledningen i arbetet på reformfrågorna?

Försvars- och grundskattefrågorna stodo främst på dagordningen. På deras lösning måste regeringsarbetet närmast inriktas. Ytterst skulle de bliva proberstenen på dess politiska förmåga. Åt dem borde följaktligen det centrala partiet i ministärens aktionsprogram

[1] Konungen »gav mig samma vidsträckta fullmakt som året förut». De Geer, Minnen II, 184.

vara anvisat. Men huru detta närmare var bestämt eller huruvida det överhuvudtaget ännu antagit fastare utformning var icke bekant. Något officiellt uttalande därom var ej lämnat.[1] Endast vissa allmänna riktlinjer syntes ur ministärbildens politiska karaktär och läget vid dess tillkomst vara givna.

Konseljen var bildad på en viss riksdagslinje i de politiska huvudfrågorna. Den betecknade sig själv genom sin sammansättning såsom en »kompromissens» ministär. Ur »kompromissens» program skulle uppenbart dess reformförslag utlösas. Till grund för detta låg 1873 års riksdagsskrivelse n:r 74. Denna hade, efter en serie av upprivande kammarkonflikter och regeringsnederlag, tillkommit som en partiuppgörelse och ett »fredsprogram» mellan kammarmajoriteternas skilda fordringar genom sammanlänkning och kompensering mellan de tvenne huvudtvisteämnena, försvars- och grundskattefrågorna. Den avsåg att slå en brygga över de senare årens alltmer skärpta motsättning mellan representationens tvenne hälfter och samtidigt utplåna förutsättningen för den ensidiga klasspartibildning, som dominerade andrakammarpolitiken. Efter dess medlande linjer skulle samlas en riksdagsmajoritet, där förut »ej en skymt av en sådan stod att upptäcka». Med stöd av denna skulle regeringen vinna den ledande ställning, som det under rådande förhållanden varit en praktisk omöjlighet att förvärva. Kompromissen skulle med andra ord även få en konstitutionell betydelse.[2]

Dess vaga, mångtydiga avfattning rymde emellertid inom sig vitt skilda linjer. I själva verket var det vunna resultatet icke mera än fredspreliminärer mellan båda kamrarna, med knapp nöd åstadkomna och endast med oviss utsikt till definitiv fred.[3] Den kritiska punkten låg i uttolkningen. Bägge kontrahenterna interpreterade stillestånds-dokumentet efter sitt sinne. Den ena parten presterade en uttydning, som närmast gynnade kompromissens ena hälft, försvarsfrågan. Den andra sökte på bästa sätt tillgodose grundskattefrågan. Båda tolkning-

[1] Ej heller giver De Geer i sina Minnen några närmare upplysningar, hur i överenskommelserna med konung och kolleger vid ministärbildningen riktlinjerna för regeringsverksamheten på denna punkt, som nödvändigtvis måste hava intagit en central plats i förhandlingarna, hava avfattats. Han endast nämner, II, 187, i samband med relaterande av den förra konseljens försvarspropositions fall två dagar efter ministerskiftet: »För mig blev det nu klart, att man icke kunde komma ur fläcken i försvarsfrågan på en mycket lång tid, så framt man icke nöjde sig med att beträda de partiella reformernas väg.»

[2] Rörande dessa konstitutionella syftemål, som särskilt för De Geer såsom främste ansvarige för och övervakare av nya representationsskicket varit aktuella, se hans antydningar, Minnen II, 141, 146, 147. Jfr Key, Minnen III, 244 f.

[3] De Geer till Sibbern 1873, Minnen II, 147.

arna kunde rymmas inom den vida ram, som skrivelsen uppdrog. Sammanhållningen och majoritetsanslutningen äventyrades på det allvarligaste av denna inbördes dragkamp. Man blev stående med tomma händer. Hela striden hotade att ånyo upprivas från början.

Regeringens härordningsförslag 1875 hade, ehuru ofullständigt, i princip anslutit sig till kompromissprogrammet. Det föll utan bistånd på sätt förut blivit anfört. Var huvudavsikten med regeringsinitiativet att företaga en rekognoscering av ställningarna såsom förberedelse till senare huvudaktion[1], blev kunskaparmaterialet ringa. Några närmare anvisningar för huru sammanjämkningsarbetet i fortsättningen borde läggas gåvos icke. Kamrarnas skrivelser gingo vida i sär. Framför allt grundade sig ovissheten på lantmannapartiets hållning. Något egentligt positivt bud i försvarsfrågan från dess sida hade aldrig givits. Däremot skärptes år från år dess fordringar i grundskattefrågan. Det var fara värt, att klyftan mellan kamrarna med åren skulle vidgas till oöverkomligt svalg, i stället för att överbyggas.

Hur den nya ministären skulle ställa sig i denna situation var ovisst. Endast kunde med någorlunda visshet förutses, att en tolkning av kompromissakten i något större överensstämmelse med andrakammarmeningen närmast var att förvänta. Utan en sådan omläggning av regeringslinjen var ett förnyat initiativ uppenbart utsiktslöst. Sådana förpliktande förbindelser åt regeringssidan hade icke lantmannapartiet, att dess antagande av ett förslag, avfattat efter förut av partiet avvisade förhandlingslinjer, endast för den sittande ministärens och De Geers skull var att hoppas. Fråga var, om dess bistånd ens stode att erhålla för ett regeringsförslag med starkare nedskruvning av fordringarna, för så vitt detta icke omlades i former, som tänjde förbindelsen med första kammaren över bristningspunkten. Partiets sympati för De Geer betydde på denna punkt något. Men icke mycket.

Riksdagen 1876 gav ej närmare upplysningar i saken. De stora ärendena vilade tills vidare. Regeringen hade uppskjutit härordningsreformen. »Efter den utgång arméfrågan hade fått 1875, ansågs det alldeles lönlöst att genast framlägga ett organisativt förslag.»[2] Blott mindre förbättringsanslag till försvaret begärdes. Ej heller i övrigt förevoro några frågor av större vikt. Man konstaterade en viss sympatisk hållning hos andrakammarmajoriteten gent emot regeringen, motsvarande den allmänna välvilja och aktning, som från den sidan blivit ministären vid dess tillblivelse visad, f. ö. utlöst även av vissa

[1] Huvudsakligen såsom ett sådant försök till förkänning betraktades det av De Geer, Minnen II, 162, 164, v. Möller, 1867 års första kammare, s. 24.

[2] De Geer, Minnen II, 189; jfr 187.

tillmötesgående från regeringens sida. »Lantmannapartiet blir en självständig vän till det nuvarande kabinettet; det skall bemöta det med förtroende och välvilja; avslår vad det ej gillar, bifaller däremot vad det anser gott och nyttigt», hade Dagens Nyheter vid riksdagens ingång[1] med stöd av sina försänkningar i partiledningen försäkrat. Ungefär sådan blev ställningen. Större uppoffringar för »välviljans» skull underkastade sig partiet icke. De framgångar ministären vann med stöd direkt av förtroendet på detta håll voro märkbara men icke särdeles betydande: någon större frikostighet i anslagsbevillningen och bevågenhet vid propositionsbehandlingen, en viss återhållsamhet i kritiken av regeringens åtgärder och uttalanden, f. ö. en välvilligt avvaktande hållning, uttryckt närmast i uttalanden i anslutning till De Geers, på Ifvarssons å partiets vägnar i remissdebatten framställda interpellation angående den konstitutionella frågan om ordinarie anslag, lämnade, för partiet »tillfredsställande» programsvar.[2] Alltså tillsvidare ett passivt förtroende, utsträckt inom ramen av de av partiets sakprogram anvisade begränsningar. Men det var vackert så! Mer hade man icke haft anledning att vänta av partiet. Sådant var dess »skaplynne», som De Geer anmärkt. För regeringen innebar det i varje fall en avsevärd förbättring av dess ställning i kammaren i jämförelse med det konfliktläge och den misstroendestämning, som förut varit förhärskande. Man kunde väl förstå, att Bergström med sina beskare minnen kände sig kallad att ironisera om »smekmånad»! I sin helhet ansågs riksdagen, så långt detta av behandlingen av väsentligen löpande eller mindre viktiga ärenden kunde framträda, hava artat sig till fördel för regeringen.

Generalprovet återstod emellertid: försvars- och grundskattefrågan. Följande riksdag 1877 blev det väntade regeringsinitiativet taget. Regeringen framlade, närmast i överensstämmelse med De Geers yrkanden, vilka krigsministern förmåtts biträda[3], förslag till reform av vissa delar av härordningen (ny värnpliktslag) förenat med mindre lindring i besvären för indelningsverket och åtföljt av samtidigt förslag till 10 % grundskatteavskrivning. Således partiell kompromisslösning, något jämkad över åt andrakammarsidan. Statsministern uppträdde mycket energiskt till förslagets försvar i andra kammaren, likväl utan att göra det till kabinettsfråga. I första kammaren var framgången säkrad. Lantmannapartiet, som länge förhållit sig tvehågset, ej minst efter de av utskottet gjorda, av regeringen accepterade ytterligare ned-

[1] $^{26}/_{1}$ 1876.
[2] Interpellationen framställd $^{26}/_{1}$, AK. 2: 20.
[3] De Geer, Minnen II, 204.

sättningarna rörande besvären för indelningsverket, stannade till sist för avslag. Key väckte i partiets namn[1] ett nytt skrivelseförslag inrymt inom kompromissens ram, innebärande utsträckt värnplikt och värvad stam mot indelningsverkets avskaffande och fullständig grundskatteavskrivning. Detta blev kammarens beslut (104—86).

Utgången föranledde på hösten krigsministerskifte[2] men i övrigt icke någon åtgärd. Lantmannapartiet hade före avgörandet genom Key försäkrat De Geer om dess obrutna förtroende: Man var mycket ledsen att göra honom emot, men frågan var så stridande mot partiets hela föreställningssätt, att det icke ens för att få behålla honom kunde gå in på förslaget; på det enträgnaste bådo de, att han icke skulle göra deras avslag till kabinettsfråga.[3] Även under debatterna hade man deklarerat sin välvilliga ståndpunkt. De Geer hade låtit skarpa ord falla om »försvarsvägran» och uttalat sin misströstan om att hos andrakammarmajoriteten förmå att »göra sin stämma hörd» — talesätt, som kunde betraktas som ett förstucket hot om demission.[4] Lantmannatalare tillbakavisade dessa tydningar. »Om statsministern endast pekat på en sak, har han ju genast erhållit densamma. Alla av honom begärda anslag, om de än varit aldrig så orimliga, hava vi genast beviljat för hans skull och det så beredvilligt, att lantmannapartiet blivit föremål för misstroende i landet, just därför att det gått regeringens önskningar i allt till mötes.» Detta var nu en väl stark färgläggning av en bondmålare som C. A. Larsson.[5] Men ett gott uttryck för gemene mans syn på tingen var det ju, restriktivt tolkat. Även skyndade partiet att efter avslagsbeslutet genom utsända delegerade under Keys ordförandeskap ånyo betyga statsministern sitt förtroende och sina goda avsikter.[6] Ministären fann sig också föranlåten att, sedan den

[1] AK. 41: 7 ff.; rörande ställningen i övrigt De Geer, Minnen II, 205 f., Key, Minnen III, 74 ff.

[2] Weidenhielm-Rosensvärd $^{11}/_{9}$. Nyutnämnde krigsministern var generalmajor, landshövding, medlem av första kammaren från 1871 U., ledamot av BU. 1873—74, av SäU. 1875, v. talman i första kammaren 1876—77. Enligt De Geer verkställdes skiftet, »dels för att bliva mer obunden av föregående arméförslag, dels för att Weidenhielm ansågs för vek emot främmande påtryckningar» (militära!). Minnen II, 211, jfr II, 178, 204. Emellertid ansågs ur lantmannapartiets synpunkt det skedda ombytet vara fördelaktigt. Key, Minnen III, 54, 156.

[3] De Geer, Minnen II, 205 f., Key, Minnen III, 81 f.

[4] AK. 45: 16. »Jag lade med flit mina ord så, att de skulle uppväcka någon ovisshet om följderna av ett avslag, för den händelse att detta möjligen skulle kunna inverka på en eller annan.» På voteringssiffrorna visade sig emellertid verkan därav vara i det närmaste ingen. De Geer, Minnen II, 208 f.

[5] AK. 45: 17.

[6] DN. $^{23}/_{4}$; Key, Minnen III, 94. Förslag hade varit uppe, att deputation skulle avgå till konungen och en petition, utskriven i anslutning till skrivelsebeslutets syften, till honom överlämnas. Detta hade emellertid av De Geer blivit avrått och projektet fått falla.

första upprörda stämningen lagt sig, vid riksdagens slut i officiösa artiklar i regeringsorganet[1] erkänna partiets »ovanliga villighet» i ett flertal riksdagsfrågor, varom särskilt dess tillmötesgående för vissa betydelsefulla militära anslagskrav vittnade, samt betona, att regeringen för sin del »ej fäst avgörande vikt» vid det fallna partiella reformförslaget.

Den häftiga opinionsstormen vid frågans fall övade en stark press på lantmannapartiet och gav vind i seglen åt dess mer försvarsintresserade element. Partiet slog in på en positiv, fixerad reformlinje. Det Keyska skrivelseförslaget hade givit vissa riktlinjer. Man hade från lantmannapartistiskt håll yrkat, att ministären skulle upptaga detta som sitt och avgiva regeringsförslag i enlighet därmed, eventuellt vid en urtima riksdag.[2] Något sådant blev ej av. Regeringen förhöll sig avvaktande. Trots visst erkännande, åtminstone privatim, av förtjänster i nämnda förslag och av det intresse för försvarssaken, som i detsamma var betygat, ville man icke taga steget ut och resolut insätta sina utredningsresurser och sitt inflytande till dess förmån. Man fäste uppmärksamheten på osannolikheten av att det skulle äga förmåga att kunna samla båda kamrarna till enigt beslut. Man uttalade f. ö. en viss skepsis rörande majoritetspartiets goda vilja att, i händelse det komme till oåterkalleligt avgörande, infria sina löften och vidhålla förslagets utfästelser. Tillfället lämnades alltså obegagnat — huruvida i fullkomlig överensstämmelse med De Geers personliga åsikter eller under avgörande inflytande från annat håll inom och utom regeringen, på vilket senare håll en formlig hetskampanj mot lantmannapartiet blivit inledd, må tills vidare lämnas öppet. I stället sammankommo på hösten samma år representanter för lantmannapartiet till ett »urtima sammanträde» på några veckor i huvudstaden[3] och utarbetade i detalj med sakkunnigt biträde ett förslag i försvarsfrågan. Detta frambars officiellt i partiets namn vid 1878 års riksdag, uppdelat på sju motioner, var och en undertecknad av samma 102 namn.[4] Det var andrakammarmajoritetens svar på anklagelserna för »nihilism» och dess »sista bud» till regeringen och första kammaren.

Regeringen stod »vid skiljevägen». Lantmannapartiet hade givit ett bud med större tillmötesgående och eftergifter än mången någonsin torde väntat. Förslaget kunde icke frånkännas avsevärda förbättringar i gällande försvarsordning. Tog sig regeringen an detsamma

[1] PoIT. $^{12}/_{5}$, $^{23}/_{5}$; De Geer, Minnen II, 208 f. Jfr Key, Minnen III, 97, 115 f., 118: neutralitetskreditivet beviljas »såsom ett förtroendevotum åt ministären De Geer».

[2] Key, AK. 44: 36, Sven Nilsson i Efveröd, AK. 44: 50; jfr Key, 1878, AK. 50: 46, Key, Minnen III, 82, 86, 91, 97, 114 f., 121 ff.

[3] Om denna »förriksdag» giver Key, Minnen III, 121 ff. ingående upplysningar.

[4] Mot. AK. n:r 13—19. Jfr Key, AK. 50: 43.

och understödde det inför första kammaren med all auktoritet, voro dess utsikter till framgång icke ringa. Ett tillfälle till lösning av beaktansvärt värde i sakligt hänseende var erbjudet, med större möjligheter till resultat än förut i nya representationsskicket. Lät man ögonblicket gå sig förbi, var det synnerligen ovisst, om konjunkturen skulle behållas gynnsam och ett lika gott tillfälle återkomma. Starka krafter inom andra kammaren och dess valmanskår arbetade i radikaliserande, »nihilistisk» riktning. Endast med svårighet hade majoritetens mer försvarsvänliga element kunnat få partiet i dess helhet med på positiv avgörelse. En reaktion kunde väntas i antågande. Här var ett fall, där det politiska omdömet ställdes inför fordrande prövning.

Regeringen bestod provet på ett sätt, som tillfredsställde varken den ene eller den andre. Den drog sig för egen del undan avgörandet och förhöll sig passiv. Liksom föregående år deklarerade den inför lantmannapartiets initiativ sin absoluta neutralitet. Riksdagen skulle få avgöra på egen hand — utan ledning. Biträdd av krigsministern tillkännagav De Geer regeringens »avvaktande ställning», utan något »mer eller mindre bindande godkännande på förhand»; Kungl. Maj:t förbehållen »rätt till fri och fullständig prövning av frågan i hela dess vidd».[1] — Utgången var under sådana förhållanden given. Förslaget föll i första kammaren. Men den relativt ringa majoritet, med vilket detta skedde (64—56 i en central punkt, där votering förekom), angav tydligt, att med annan hållning från regeringens sida resultatet med största sanolikhet blivit ett annat. »Förslaget hade denna gång fallit genom regeringen» — det var ett omdöme, fällt inom andra kammaren, som icke saknade berättigande.

Key hade i andrakammardebatten vid replikering på regeringens neutralitetsförklaring uttryckt lantmannapartiets besvikenhet över dess hållning[2]: »Oaktat regeringen, som i de stora, nu föreliggande frågorna alltsedan sistlidne riksdag iakttagit en passiv och avvaktande ställning,

[1] AK. 50: 4, 26, FK. 37: 25 f. I sträng tillämpning av samma neutralitetsregel avhöllo sig samtliga de sju statsråd, vilka såsom riksdagsmän ägde rösträtt, från voteringarna; de blevo sittande på statsrådsbänken, när övriga representanter avgåvo sitt votum till rösturnan.

[2] AK. 50: 45. Jfr uttalanden och meddelanden rörande den politiska ställningen i förevarande läge, Key, Minnen III, 124 f., 215, 223, 225 f., 227 f., 238. Key har för sin personliga del från denna tidpunkt i viss mån uppgivit sin förra välvilliga ståndpunkt till konseljen. Han håller numer ej som förut på ministären De Geer, av vilken han icke längre väntar sig något för de stora frågorna. Han är icke obenägen för omskifte i regeringspersonalen. I detta avseende intager han en mer kallsinnig ställning till ministären än de flesta hans partikamrater. Trots allt hålla de fortfarande fast vid De Geer. Någon bättre vid styret anse de sig icke kunna få. Av ministärskifte vänta de slemma följder. Farhågor för »förstakammar- och byråkratministär» konservera anslutningen till den bestående ministeriella ordningen. Man vet vad man har, men inte vad man får — — —.

icke lyssnat till våra uppmaningar, och blott för det att den nuvarande ministären visat sig neutral och icke öppet fientlig som dess föregångare var emot lantmannapartiet, vågar jag påstå, att partiet med all den kraft, det kunnat, naturligtvis inom ramen av den sparsamhet och hushållsaktighet, som karaktäriserar detsamma, understött regeringen. Hädanefter komma kanske förhållandena att ställa sig något annorlunda; och vad som är visst, det är att lantmannapartiet aldrig skall glömma sitt program — —: med regeringen för dessa reformer, men icke med regeringen mot dem.» Detta var ej långt från en öppen uppsägelse av förtroendet! Åtminstone tedde det sig som en första vädjande varning. Hade man anledning att i allmänhet och ej minst i förevarande ärende, i vilket Key personligen var på särskilt sätt engagerad, hysa visst tvivel rörande hans befogenhet att ex officio uttala partiets representativa mening, bar dock i detta fall hans omdöme i den reserverade form, i vilken det avgivits, prägeln av att i verklig mening vara uttryck för en inom partiets och kammarens flertal rådande mening. Det fanns bevis därpå. Besvikenheten var allmän: Man hade gått så långt som möjligt i medgivanden — enligt mångas mening till den yttersta påfrestning av partiets allmänna grundsatser, för att icke säga därutöver. Ändock hade regeringen ej tagit emot den utsträckta handen utan nöjt sig med ett reserverat, formellt erkännande och lämnat saken utan sitt stöd. Man såg sig därmed för framtiden i väsentlig mån löst från förpliktelser, som allmän respekt och visst samförstånd i avseende på ministären De Geers allmänna syften förut ålagt. På regeringen föll ansvaret. Den hade sig själv att skylla, om kammarens granskning av regeringens äskanden ej skulle bliva så välvilligt eftergiven som hittills, och om ministärens erfarenheter under kommande år i försvarssaken skulle giva upphov till missräkningar och ånger över försuttet tillfälle.

Samtidiga konservativa yttringar av kritik över regeringens hållning gåvo vid handen, att även på motsidan stämningen undergått en förskjutning i för ministären ogynnsam riktning. Redan vid ministärens tillkomst hade man inom konservativa kretsar förhållit sig kylig till densamma. Kompromisskaraktären ansågs kompromet-terande. Man hyste misstankar för villighet till eller svaghet för alltför långtgående lantmannapartistisk eftergivenhet. Vissa regeringens åtgärder och uttalanden vid dess första riksdag i avvecklingen av den konstitutionella konflikten ansågos bekräfta dessa. »Ministären ackorderar; den svävar på målet», anmärker det ledande konservativa organet, Nya Dagligt Allehanda. Den kritik, som gjort sig hörd emot förra De Geerska ministären i nya representationsskic-

kets första riksdagar, börjar åter tagas upp. Konseljens ståndpunkt i försvarsfrågan 1877 betecknas såsom svag. Den borde ingripit mer energiskt och fastare tillkännagivit sin vilja.[1] Somliga hade önskat en öppet ställd kabinettsfråga såsom ultimatum till lantmannapartiet, andra förväntat andrakammarupplösning såsom bevis för regeringens uppfattning av situationens allvar. De Geers personliga insatser på sitt departements område utsättas för klander. Man klagar i remissdebatten 1878 över lagstiftningens stillastående och lagskipningens långsamhet. Regeringen borde förstärkas med en »effektiv justitieminister».[2] De Geers uppträdande såsom statsminister klandras ävenså. En talare, motståndare till den reform, varigenom värdigheten två år tidigare tillskapats, »trodde dock ej, att denne ämbetsmans tillvaro skulle så komplett, som nu skett, försvinna från det allmänna medvetandet, utan att man skulle få se något spår av hans verksamhet. Men här avhandlas och avslås de viktigaste frågor, utan att statsministern säger ett enda ord utan låter saken hava sin av honom ostörda gång.»[3] Det var närmast med anledning av statsministerns uteblivande från förstakammarbehandlingen av konstitutionsutskottsbetänkande rörande förstärkning av det ministeriella statsrådet, som denna kritik framställdes; De Geer söker bättra saken genom programmatiskt principuttalande vid de senare förhandlingarna i ämnet i andra kammaren. Förslaget rörande skjutsskyldighetens avlyftande från jordbruket, där regeringen upptagit och med energi försvarar ett lantmannapartiets gamla programkrav, upprör sinnena på det högsta. Bland angriparna i första ledet befinna sig en rad landshövdingar; i främsta rummet i andra kammaren f. justitiestatsministern Adlercreutz; i första kammaren bland andra efterträdaren i samma ämbete Carleson. Bifallet från andrakammarsidan irriterar ytterligare. Anklagelserna för »ödmjukt tjänstemannaskap hos lantmannapartiet» falla hårda. Endast med hjälp av sina egna disponibla sju röster förmår regeringen i första kammaren driva reformen igenom.

Behandlingen av försvarsfrågan 1878 framkallar åter från de konservativa besvärande reflexioner och grava anmärkningar. Lantmannaparti-initiativet anföres såsom symptom på regeringens sjunkna prestige. »I hela den civiliserade världen utom Sveriges gränser finnes icke en ministär, som en enda dag skulle kvarstanna på sin plats, om representationen visade honom den missaktning att till hans upplysning och vägledning kasta till honom en skrivelse med det ursprung, som det före-

[1] Pressuttalanden samtidiga med avgörandet i försvarsfrågan 1877.
[2] DA. 9/7 1878. Wallenberg, FK. 3: 13 ff.
[3] O. Mörner, FK. 23: 22.

liggande förslagets.» Samme man, Henning Hamilton, som så uttrycker sin missaktning, hade förra året såsom talman i anförande vid riksdagens avslutande efterlyst den fasthet, vilken målmedvetet ingripande och ett bestämt regeringsuttalande skulle utgjort.[1] F. statsrådet Bergström understryker samma synpunkt: Regeringen ser med korslagda armar, hur ett parti ohindrat »rycker till sig initiativ, vilket i en fråga av beskaffenhet som den förevarande ensamt och uteslutande bort tillkomma regeringen — — —».[2]

Anklagelserna bemötas från ministeriellt håll. Konseljen försvarar genom De Geer i första kammaren liksom tidigare i upprepade officiösa artiklar i Posttidningen sin taktik och politiska uppfattning.[3] Kabinettsfrågeinstitutets användning på sätt som i gjorda uttalanden syntes hava förordats, tillbakavisas såsom ett »oberättigat experiment även ur rent parlamentariska synpunkter». Majoriteten i ena kammaren och pluraliteten inom hela riksdagen voro, trots avslaget, för regeringens förslag. »Skulle det, därföre att en fråga fallit, efter någon vanlig konstitutionell uppfattning vara berättigat, att en ministär, som i den ena kammaren fått bifall till sitt förslag och en så stor minoritet i den andra kammaren, att den hade en numerisk övervikt av riksdagens personal i sin helhet, avginge endast till följd av ena kammarens beslut.» Statsrådet kan icke fatta, att detta vore riktigt. Alltså vore berörda åtgärd i betraktande av de konsekvenser, det skulle medföra, olämpligt »i ett konstitutionellt land — och i Sverige i synnerhet». Ty praktiska hänsyn kommo här till. Lantmannapartiet böjer sig ej, enligt sitt skaplynne, för en ministärs förklaring, att den skulle avgå, därest den icke vunne bifall. Det »går sin egen väg, utan avseende på de personer, som sitta i konungens konselj». Någon kraftyttring hade därför icke ett sådant ställningstagande inneburit. Tvärtom. Det hade utgjort omotiverad resignation från ämbetet och visat felaktig taktik. Motsvarande gäller den förordade andrakammarupplösningen. Att föranstalta en sådan, då (1877) fråga endast var om en partiell övergångsreform, som blivit beslutad av första kammaren, icke i enlighet med regeringens förslag utan efter ett utskottsutlåtande, som icke utan tvekan accepterats, vore föga lämpligt. Försvarsfrågan kunde icke lösas »annat än på den lugna utvecklingens väg». Ytterligare meningsbryt-

[1] 1877, FK. 43: 53; 1878, FK. 35: 15, 37: 21.

[2] 1878, AK. 50: 16.

[3] De Geer 1878, FK. 37: 26. PoIT. $^{12}/_{5}$, $^{23}/_{5}$ 1877 under rubriken »Tidningsöversikt». Finansministern har, under De Geers överinseende, skrivit artiklarna, enligt uppgift De Geer, Minnen II, 208. Forssell stod vid denna tid i viss personlig förbindelse med lantmannapartiet som ett slags medlare mellan regering och andrakammarmajoritet. Key, Minnen III, 113, 115, 118, 216.

ningar syntes oundvikliga, »innan den enighet i tänkesätten vore att motse, utan vilken målet icke kunde vinnas» (trontalet 1878).

Lantmannapartiets förslag hade blivit framställt såsom uttryck för missaktning mot regeringen. De Geer uppfattar det icke så.[1] Partiet hade uttalat, hur långt det ville gå på den av regeringen antagna grunden av 1873 års kompromiss. Om förslaget befanns antagligt, »borde ursprunget från lantmannapartiet alldeles icke utgöra något skäl till förkastelse». »Men visserligen vore det ett fullgiltigt skäl för en ministärförändring, om ett sådant förslag av hela riksdagen antagits, emedan det visat, att regeringen alldeles misstagit sig i sin uppfattning, att något resultat omöjligen kunnat så snart uppnås, och att de krafter, som förmått åstadkomma resultatet, också borde få utföra verkställigheten.» Detta för så vitt icke reformen vid granskning befunnes ur ekonomisk eller militär synpunkt förkastlig, »då det kunde bliva ministärens plikt att stanna kvar för att underkänna riksdagens beslut». Under alla omständigheter vore, först om förslaget av riksdagen blev antaget och därtill av regeringen befanns acceptabelt, tiden inne för ministärens avgång. Varför ministären också valt den avvaktande ställning, som den intagit.

Var detta i fullständig överensstämmelse med De Geers personliga mening? Man hyste tvivel därom.[2] Det talades om skiljaktiga meningar inom regeringen inför avgörandet om dess ståndpunktstagande till lantmannaförslaget. De Geer skulle, efter vad man inom lantmannapartistiska kretsar trodde sig veta och på konservativt håll tydligen fruktade, icke varit obenäget för accepterande eller för bestämdare stöd i en eller annan form åt detsamma eller dess syften. Möjligen hade även konungen ett tag lutat åt samma åsikt. Men andra element, företrädda av utrikesministern Björnstjerna och ecklesiastikministern F. F. Carlsson, stödda av den häftiga motagitationen utifrån, hade satt sig däremot och fått regeringstaktiken bestämd på sätt som skedde. Huru pass sanningsenliga dessa rykten varit är ovisst. Otroliga förefalla de icke. Särskilt ej vad De Geers ståndpunkt angår. Han betecknar själv vid ett tillfälle[3] andrakammar-initiativet såsom »ett snart sagt fullständigt och ingalunda förkastligt arméförslag» och synes, åtminstone vid

[1] Minnen II, 218 f.

[2] Se härom samt rörande övriga rykten om den inre ställningen inom regeringen Key, Minnen III, 145, 155, 161, 164, 174, 179, 181 ff., 189, 195, 200. Beträffande ecklesiastikminister Carlssons inverkan jämför De Geers uttalande om honom, Minnen II, 105 f. (vilket omdöme väl i synnerhet hade tillämplighet på hans senare statsrådstid?).

[3] Minnen II, 213. Jfr hans ståndpunkt till det på lantmanna-förslaget av 1878 byggda Posseska förslaget 1883 och därvid av honom gjorda uttalanden i första kammaren samt i Minnen II, 257, 259 f., fällda omdömen.

granskning ur militär synpunkt, sätta dess värde i förhållande till rådande gammal ordning och de alternativ, som praktiskt taget kunde komma ifråga, ganska högt. Med den kunskap om ställningen inom lantmannakretsar, vilken De Geer besatt, torde för honom riskerna i ett försummande av det tillfälle, som erbjöds, icke varit fördolda. Han kände de svårigheter, som förslagets närmaste upphovsmän fått bekämpa, innan de nått allmän anslutning inom partiet för detsamma. Han visste, att inflytelserika strömningar strävade efter nedsättning av buden; man kunde i framtiden sannolikt förvänta prutningsförsök — givetvis igångsatta med större framgång, när partiet ej längre, som nu, stod i moraliskt ansvar för direkta leveransanbud. Det förefaller ganska antagligt, att De Geer, utgående från sin allmänna förlikningssträvan, för vilken försoning mellan kamrarna och eliminering av de skarpaste intressepolitiska momenten i partimotsatserna utgjorde ett konstitutivt huvudmotiv, samt från sin medlande försvarspolitiska uppfattning, med dessa fakta för ögonen för egen del varit benägen för mer aktivt tillmötesgående av andra kammarens önskningar. Om så var fallet, har utgången inneburit ett allvarligt nederlag för hans ledande förmåga. Det viktigaste avgörande, inför vilket regeringen under sin dittillsvarande arbetstid blivit ställd och vars konsekvenser måste bliva av bestämmande inverkan på den politiska situationen följande år, har under inflytande från annat håll fattats mot hans vilja. Ledarauktoriteten måste för den fortsatta verksamheten bliva betydligt nedsatt. Är hypotesen felaktig, var resultatet ej dessmindre för premierministern själv liksom för regeringen ogynnsamt. I belysning av följande händelser, ministärens eget senare, magra alternativ och dess utgång samt följande års upprivande slitningar och successiva regeringsreträtt, ställes det i synnerligen ofördelaktig dager. Ministären har av allt att döma begått en felräkning av allvarligaste slag. Politiska efterverkningar hade ju också omedelbart visat sig. Prestigeförlusten kunde tydligt utläsas i förut anförda uttryck för en inträdd förskjutning till regeringens nackdel i det parlamentariska opinionsläget.

Utvecklingen närmast följande tid förändrade intet väsentligt i denna situation. — Ministärsammansättningen undergick en del förändringar. Ecklesiastikminister Carlsson begärde avsked och demissionerade senhösten 1878; såsom motiv uppgavs av honom endast privata skäl; huruvida förkänningar hos »konseljens väderspåman» om stundande oväder eller andra politiska beräkningar spelat med, vilket misstänktes, är obekant.[1] Efterträdaren, historieprofessor Malmström,

[1] De Geer, Minnen II, 221 f.

hämtades utanför politiska kretsar. Ombytet på ena konsultposten i juli samma år, varvid Alströmer, efter åtta-årig statsrådstjänst, vid uppnådd pensionsålder avträdde och ersattes med expeditionschefen i ecklesiastikdepartementet von Steyern (sekreterare i konstitutionsutskottet 1868—72) saknade politisk karaktär. Betydelsefullare voro i så avseende omplaceringarna vid konsultative Lagerstråles avgång vid pensionsålder ett år senare. De Geers avsägelse av sin departementschefspost och övertagande av den lediga konsultativa platsen syntes markera en avsikt att mer odelat ägna sig åt de politiska uppgifterna i egentlig mening, vilket inom politiska kretsar, särskilt i första kammaren, med tillfredsställelse annoterades; man hade där anmärkt på olämpligheten för statsministerreformens rätta utnyttjande av det splittrande mångsyssleri, som innehavande jämväl av specialministersysslor för statsministern måste medföra.[1] Utnämningen till justitieministerbefattningen av f. civilministern och hovrättspresidenten, justitierådet Almqvist tillförde konseljen en erkänt skicklig och driftig administrativ kraft, vars politiska anseende, under tvåkammarriksdagen stadgat genom ledamotskap av första kammaren 1867—69, v. talman skap 1867, medlemskap av särskilt utskott 1868, av konstitutionsutskottet 1869, dessutom var betydande. I konseljens allmänna politiska läggning hade emellertid därmed ej någon mer ingripande förändring försiggått.

Regeringens förhållande till riksdagen behölls 1879 i stort sett vid status quo. En stark opposition i första kammaren mot vissa sidor i regeringspolitiken observerades. Särskilt var missnöjet mot regeringens av finansministern företrädda ekonomiska non-interventionspolitik under den svåra finanskrisen för storindustrien och järnvägarna samt över dess hållning till privatbankernas sedelutgivningsrätt starkt utbredd.[2] »Flera av första kammarens mest betydande ledamöter» anmodade De Geer att avlägsna Forssell ur konseljen; »det var nödvändigt, om regeringen skulle finna något tillmötesgående av representationen». Statsministern ställde sig solidarisk med finansministern; »åtminstonde offentligen hade Forssell icke gjort något utan efter samråd med De Geer och med hans fullkomliga gillande»; De Geer kunde icke bidraga till att skilja Forssell ur konseljen utan att själv följa med. Vissa medgivanden för industriintressena utjämnade

[1] Ovan s. 253; De Geer, Minnen II, 214 f., 227 f. De Geer hade redan tidigare, då han »fann sig icke hinna med att jämte statsministerämbetet så som sig borde sköta ett departement, där stora lagstiftningsfrågor förekommo», önskat samma arrangemang, men då ej kunnat ordna detsamma.

[2] Se De Geer, Minnen II, 225 f., Key, Minnen III, 214 ff., Ivar Blå—Bergstrand, Sista krisen, 1880.

senare motsättningen. I andra kammaren var regeringens ställning relativt god. Majoritetens undfallande för statsministerns bestämda begäran i fråga om ordinarie vapenövningsanslaget till indelta armén, beträffande vilket en större nedsättning från dess sida blivit yrkad, men av statsministern, efter från lantmannapartiet framställd direkt interpellation, förklarats skola upptagas såsom misstroendevotum, visade, att ministärens kvarblivande i ämbetet på detta håll fortfarande av flertalet var önskat.[1] Visserligen hade vissa åtföljande, för kammaren välbehagliga medgivanden och löften gjort sitt till; eftergiften var ej *så* stor, som den i första hand utåt tedde sig. Dock var av vad förefallit tydligt, att å ömse håll en ärlig strävan efter fortsatt samlevnad på drägliga villkor förhärskade. Regeringens tillsättning senare på året av en stor »parlamentarisk» skatteregleringskommitté, sammansatt av framskjutna representanter för lantmanna- liksom övriga kompromissynpunkter, gav även ett märkligt uttryck åt regeringens goda vilja till samarbete.[2]

Ställningen uppbröts emellertid hastigare än anat. Regeringens riksdagspolitiska plattform utsattes kort efter för ett belastningsprov, som översteg bärigheten. — Vid 1880 års riksdag avläts en kunglig proposition om ny värnpliktslag. Den framställdes isolerad, utan samband med grundskatteavskrivningsförslag, och innebar endast en utsträckning av beväringsåldern, tiden för fredsövning lämnad orörd; alltså ytterligare en begränsning i omfattningen av initiativet, vilket utbrutits ur kompromissen och stöttats endast genom ett i kompensationssyfte avgivet förslag till grundlagsändring, varigenom riksdagen skulle erhålla rättighet att deltaga i kriminallagstiftning för krigsmakten. Redan vid propositionens remiss i andra kammaren till särskilt utskott ställdes till allmän överraskning förslaget av statsministern i närvaro av statsrådskollegerna som kabinettsfråga. Formuleringen lydde[3]: »För-

[1] AK. 37: 11. Rörande innebörden och verkan av De Geers förklaring göras uttalanden under debatten AK. 37: 12 f., 15, 21, 32, 34 samt hos K e y, Minnen III, 215 f., 224 f., 226 ff., 233 (en del av där anförda yttranden härröra sig från samtida brev till S. A. Hedlund från Key, bevarade i Hedlundska brevsamlingen, Göteborgs statsbibl. och därstädes kontrollerade). En art. av memoarinnehåll GHoST. $^{2}/_{1}$ 1890 av S. A. Hedlund betygar särskilt K. Ifvarssons energiska förfäktande (mot andra inom partiet) av en ministären understödjande ståndpunkt i frågan om vapenövningsanslaget. Förhållandet bestyrkes av brev från Ifvarsson till Hedlund 1878—79, vilka visa, huru starkt han alltjämt håller på De Geer. Beträffande meningsskiljaktigheterna på denna punkt mellan en mindre grupp med Key och flertalet kring Ifvarsson se ovan s. 251 not 2. Jfr M a r c e l l u s - B e r g s t r a n d, Från 1881 års första kammare (1881) I. 72, 82.

[2] Rörande denna se nedan s. 307; kommittétillsättningen hade redan 1875 efter motsvarande linjer planerats men då av inträffande hinder måst uppgivas.

[3] AK. 4: 3. Den hade förut i statsrådsberedningen meddelats samtliga statsrådets ledamöter, vilka gillade densamma. Endast tvenne statsråd voro, av icke-politiska

kastas detta av Kungl. Maj:t nu framlagda förslag, så måste jag bekänna, att det är slut med min uppfinningsförmåga i avseende på vad som i rikets viktigaste angelägenhet under nuvarande förhållanden är att företaga. Och att alldeles nedlägga hela saken och låta den vila till en obestämd framtid, anser jag, efter allt vad som däri passerat, vara varken regeringen eller riksdagen värdigt. Jag anser det icke heller vara förenligt med den omsorg, som de äro skyldiga att ägna åt rikets trygghet och självständighet.» Statsministern gjorde alltså den kungliga propositionens antagande till villkor för sitt kvarstannande i ämbetet. Huruvida denna ståndpunkt även var bindande för konseljens övriga ledamöter, framgick icke otvetydigt ur ordalagen, liksom ej heller om modifikationer i förslaget skulle betraktas som avslag och följaktligen medföra avgång. Formuleringen syntes lämna detta öppet.

Kabinettsfråga var ej främmande för svensk parlamentarisk praxis. Sådan hade förekommit flera gånger efter 1866, under den första De Geerska ministären 1868 liksom i fallet Adlercreutz 1874. Vid dessa tvenne tillfällen hade den av justitiestatsministrarna blivit ställd först vid den slutliga behandlingen samt i en tvetydig form, som delvis utsuddade dess karaktär och betog den dess egentliga verkan. I båda dessa avseenden tages nu steget fullt ut. Dels säges det klart ifrån, att avslag ofelbart är casus demissionis; formuleringen är kategorisk. Dels insättes den press, som detta ultimatum avses skola utöva, redan före utskottsbehandlingen, d. v. s. innan avgörandena i partikonklaverna. Andra kammarens ledande män, säger De Geer[1], hoppades, att man tyst och stilla skulle kunna förkasta förslaget, utan att därav skulle uppstå andra följder än möjligen krigsministerns avgång, varuti man icke såg någon stor skada. För att förekomma, att lantmannapartiet med en sådan uppfattning skulle på någon sammankomst utan tvekan fatta beslut om avslag på lagen, varefter, som var man visste, allt vidare ordande tjänade till intet, ställdes kabinettsfrågan redan vid remissen. Talare ur lantmannapartiet uttryckte även sitt beklagande härav.[2]

skäl, frånvarande från regeringsbänken i andra kammaren vid det ögonblick, då kabinettsfrågan ställdes.

[1] Minnen II, 230.

[2] AK. 4: 6. Lantmannapartipressen likaså. Man beklagar, att ministären sett sig nödgad att ställa representationen inför ett dylikt bryskt ultimatum, »innan ministären ens tagit kännedom om motsidans skäl». Man finner det svårförenligt med statsministerns eljest alltid ådagalagda tillmötesgående och grannlaga sinnelag. Vad ligger bakom? Är det andra konstitutionella anledningar, som föranlett steget? Påtryckning från högre ort? (GHoST $^{28}/_{1}$). Det parlamentariska erkännande, som ligger i deklarationen, anser man sig i varje fall böra till hågkomst annotera. Oppet är genom detta tillkännagivet, att statsrådskallet fordrar riksdagens, ej blott konungens, förtroende för att kunna handhavas med den kraft och framgång som vederbör (DN., GHoST.).

Tiden, innan förslaget upptogs till slutbehandling i vederbörande utskott, utnyttjades av De Geer till enskilda förhandlingar med lantmannarepresentanter. Resultatet blev negativt. Enligt vad Karl Ifvarsson upplyste och från flera håll samstämmande bekräftades, skulle inom andrakammarmajoriteten icke någon kunna förmås att rösta för förslaget och därmed övergiva partiets en gång intagna ståndpunkt, även om lantmännen »ogärna och med ledsnad såge, att De Geer fäste en så avgörande vikt vid frågan och att anledningen till De Geers avgång skulle kunna läggas partiet till last, ehuru de väl eljest» — framhålles i en karaktäristisk vändning — »kunde hava skäl att önska en regering, för vilken de icke ansågo sig behöva hava så mycket undseende som för De Geer i frågor om anslag».[1]

Statsministerns försök till sammanjämkningsförhandlingar med utskottsrepresentationen under förmedling av dess ordförande, förutvarande statsrådet Lagerstråle, lyckades ej bättre. Lagerstråles av De Geer inspirerade modifikationsförslag mötte bestämt motstånd från förstakammarsidan, där de, riktigt nog, »uppfattades såsom en förkänning av regeringen» till att »slå en brygga åt sig att kvarstanna» genom fortsatt eftergiftspolitik. Därtill ville man ej på det hållet medverka. Man »ville alls ej höra talas om några emot andra kammaren tillmötesgående modifikationer». Projekten förföllo. Endast en mindre justering i lagen vidtogs. Förslaget var, när det i början av april förekom till avgörande i plena, på förhand dömt att falla; de fyra lantmannareservationerna till utskottsbetänkandet hade i första instans utskrivit dödsdomen. Ingen tvekade om utgången. Plenardebatterna och kammarbesluten voro att betrakta endast som en avslutande formalitet, bekräftande vad som redan var genom partibeslut avgjort.

Vid den slutliga behandlingen deltogo fem statsråd i diskussionen. Höjdpunkten i denna voro i andra kammaren statsministerns inlägg: hans vid inledningen av diskussionen givna allmänna framställning av försvarsfrågans läge och skarpt formulerade, direkt till lantmannapartiet adresserade[2] vädjan, i vilken regeringsförslaget, med av lagutskottet vidtagna smärre modifikationer, försvarades såsom regeringens

[1] De Geer, Minnen II, 232 f. Liss Olof Larsson försäkrade senare, några dagar före avgörandet i kamrarna, för De Geer, att inom lantmannapartiet fanns knappt någon enda, som ej önskade, att han skulle stanna kvar, men att ett rent bifall var omöjligt. Han var för sin del betänkt på ett endast hypotetiskt antagande av lagen eller avslag under en motivering, »som visade riksdagens goda vilja»! Han ville höra De Geers ståndpunkt i fråga om lämpligheten av en sådan procedur. Skulle den göra det möjligt att få behålla honom? De Geer avvisade den: »På den punkt sakerna nu kommit (sedan bl. a. De Geers försök till jämkning i förslaget av förstakammarrepresentationen i utskottet avvisats!) måste regeringen yrka rent bifall.»

[2] AK. 35: 9: »Jag ber om undseende, för det jag nu företrädesvis vänt mig till ett parti inom kammaren och icke till kammaren i sin helhet — — —.»

yttersta bud; och hans avskedsord vid aftonplenum andra dagen, »sedan överläggningen antagit egenskapen av öppen votering, vars utslag redan fallit»; kabinettsfrågan, dagen förut i första kammaren ånyo formulerad, ställdes för sista gång omedelbart före voteringen.[1] Karl Ifvarsson replikerade och gav andrakammardebatten dess avslutning.[2] Lantmannapartiets främste talesman betygade statsministern sin stora tacksamhetsskuld och vördnad men hävdade samtidigt partiets ledsats att ej i maktpåliggande angelägenheter sådana som den förevarande »av konsiderationsskäl falla undan, ehuru man högt vördar herr statsministern personligen». Voteringssiffrorna utföllo i andra kammaren med 46 rösters pluralitet mot regeringsförslaget (121—75). Första kammaren hade förut med en majoritet av 47 röster bifallit detsamma (88—41).

Värnpliktslagen föll den 12 april. Följande dag meddelade Posttidningen, att samtliga statsråden inlämnat sina avskedsansökningar. De skulle, enligt konungens resolution, »tills vidare, i avvaktan på H. M:t Konungens beslut, fortfara i utövningen av sina befattningar».

Ministerkrisen blev ej långvarig. Den nya ministerlistan, redan dagarna före avgörandet i kamrarna förberedd, var inom en vecka komplett. Den 19 april beviljades statsminister De Geer jämte fem statsråd avsked.

Avgångsorsaken syntes denna gång vara mer än vanligt tydligt fixerad. Den fanns direkt angiven genom statsministerns i tvenne repriser avgivna kabinettsfråga. Huruvida denna skulle anses gälla endast den »politiske ministern», jämte möjligen krigsministern, eller ministären i dess helhet hade varit omtvistat. Även inom konseljen själv.[3] De Geer har närmast avsett den såsom förpliktande endast honom själv och vederbörande departementschef; saken vore i sitt närvarande skick icke av så stor betydelse, att den borde föranleda hela ministärens avgång. Kollegerna ville ej biträda denna mening. De förklarade sig vilja följa statsministern upp i plenum »för att därmed ådagalägga, att de ville stå eller falla med honom». Resultatet blev en kompromiss. Solidariteten sträcktes till gemensam avskedsansökan men begränsades inför avgången. Dock var att märka, att endast fyra statsråd läto sig övertalas att kvarstå samt att bland dem, vilka fullföljde den gemensamma demissionsbegäran i solidarisk avgång samman med statsministern, befunno sig fem departementschefer, varibland

[1] AK. 38: 37 f.: »Inom några ögonblick är jag väl löst från en sådan förbindelse (att kvarstå i statsrådet), och jag skall då begära att få nedlägga ett ämbete, i vilket jag ingenting förmår uträtta.»

[2] AK. 38: 38.

[3] De Geer, Minnen II, 231.

bägge försvarsministrarna.[1] — Andra kammarens avslag hade alltså blivit omedelbar anledning till total mininsterkris och till ett därpå följande ministerskifte, mer omfattande än som förut under det nya representationsskicket förekommit.

Statsministern hade även närmare utpekat den för resignationen i första hand ansvarige: lantmannapartiet var av honom offentligen anklagat såsom skyldigt. Slutuppgörelsen under debattdagarna 10—12 april hade format sig till en skarp duell mellan ministärens främste och andra kammarens majoritetsparti. De Geer föll för Karl Ifvarsson!

Det föreföll i viss mån som en upprepning av urtima krisen 1871. Även då gav majoritetspartiets i andra kammaren orubbliga avslag på ett regeringsförslag, vilket faktiskt ställts såsom kabinettsfråga, direkt anledning till ministerkris. — En närmare granskning av ställningar och förhållanden syntes emellertid då giva vid handen, att sannolikt även andra, bakomliggande orsaker förelegat och framdrivit krisen. Ställningen befanns vara betydligt mer komplicerad, än vad i första ögonblicket kunde synas. Så var även i föreliggande fall läget.

Ministären stupade ej enbart i kampställning mot andrakammarmajoriteten. Bakom regeringsnederlaget låg kammarmotsättningen. De Geer har själv erkänt detta. I den »förklaring» till demissionsbeslutet, avgiven för att det »icke må kunna missförstås», som han lämnade i första kammaren vid fyra-dagars debattens avslutning, omedelbart efter det kammaren godkänt värnpliktslagen, understryker han kraftigt denna synpunkt[2]: »Man skulle kunna föreställa sig, att jag icke fäster lika stor betydelse vid ett bifall av första kammaren som vid ett avslag av andra kammaren, då jag, i händelse slutet bliver sådant, kommer att begära entledigande från den förtroendepost, jag bekläder. Så är icke förhållandet. Jag har flera gånger med handling visat, att jag i föregående, likartade fall icke funnit anledning att nedlägga mitt ämbete och att jag i allmänhet icke låtit mig ledas av någon överdriven ömtålighet. Men en djupare anledning finnes nu. Mitt bemödande har städse varit att främja en lugn utveckling med att ställa regeringen utanför partierna och lika mycket söka skydd[3] hos riksdagens båda kamrar genom att mellan dem medla. Men om kamrarna nu uti en fråga, som så djupt ingriper i landets viktigaste angelägenhet, ännu en gång stanna mot varandra i oförenliga beslut, så ser jag mig ur

[1] Återstående tvenne departementschefer läto sig endast med möda och på vissa förbehåll av nye statsministern under De Geers medverkan förmås att kvarbliva; den ene f. ö. endast formellt.

[2] FK. 27: 26 f. Med detta anförande må jämföras De Geers uttalanden i de officiösa art. PoIT. $^{12}/_{5}$, $^{23}/_{5}$ 1877 (ovan s. 254) samt Minnen II, 207 ff.

[3] Enligt referatet i Minnen II, 237: »stöd».

stånd att längre till någon båtnad vidhålla detta program. Möjligen kan det utföras av någon annan. Varom icke, så torde det vara nödvändigt, att regeringen mera än hittills närmar sig den ena sidan eller den andra; men i ett konstitutionellt land kräver både rikets och ministrarnas värdighet, att ett ombyte av personer föregår ombyte av grundsatser.»

Utgående från det presumerade avgångsbeslutet formar sig De Geers inlägg i första kammaren till en allmän betraktelse över den politiska situationen av utomordentligt intresse. Beträffande den föreliggande krisen betonas med styrka, att den »djupare anledningen» till denna icke vore att söka i det förutsedda andrakammaravslaget men i de upprepade beslutskonflikterna mellan kamrarna. Deras sins emellan oförenliga ståndpunkter berövade ministären nödiga förutsättningar för dess arbete. Förhandlingarna, som närmast föregått, hade ju senast ådagalagt de svårigheter, som härutinnan mötte. De Geer hade under utskottsbehandlingen varit beredd till eftergifter, för att om möjligt slå en brygga över meningsskiljaktigheterna. Själv hade han genom en sin bulvan, en f. kollega i statsrådet, anvisat betäckning åt en sådan förmedling. Men första kammarens representanter hade däremot ställt sitt non possumus. De hade yttrat sitt missnöje över den ministärens eftergivenhetsböjelse, som i projektet kommit till uttryck, och bestämt fasthållit vid det ursprungliga förslaget såsom i det väsentliga betecknande minimum, uppenbart i klart medvetande av att ministärens demission av detta skulle bliva en given följd. Därmed hade de även, på ett sätt som för statsministern syntes tydligt nog, markerat, att de icke betraktade ministärens kvarblivande i ämbetet, varför ensamt ett biträdande av sammanjämkningslinjen kunnat bereda en basis, såsom ett önskemål, för vars skull de voro villiga att efter statsministerns i en exceptionell situation indirekt framställda uppslag jämka på sina fordringar. Avgångsbeslutet fattas följaktligen med hänsyn till såväl första kammarens som andra kammarens hållning. De Geer söker för sin del in i det sista hålla sin jämnt avvägda hänsyn till båda kamrarna uppe och betraktar sin avgång såsom en följdriktig tillämpning av denna konstitutionella ekvivalensteori.[1]

Programförklaringen i första kammaren innesluter emellertid även i form av en politisk trosbekännelse en blick in i framtiden. Under detta vidare perspektiv tager De Geer i viss mån sin egen insats i kritisk granskning. Han kan ej underlåta att vidgå brister i denna doktrin av 1866—68, som en nu snart 15-årig praktik blottat. Öppet ehuru motvilligt erkännes behovet att att revidera gamla maximer. De Geer

[1] Se bihanget.

finner f. n. ej längre större möjligheter för en medlarministär över partierna och kamrarna. Det lösare, obestämdare stöd och den friare samverkan, som dittills ansetts tillfyllest och lämplig, förefaller icke vara tillräckligt för en regering med anspråk på verksamhetsförmåga i de stora frågorna. En fastare plattform synes krävas, för att initiativen »med någon framgång» skulle kunna verka. Situationen pressar till en bestämdare politisk orientering åt endera sidan.

Med andra ord: De Geers politiska testamente vid reträtten från statsministerposten formar sig till en uttrycklig misstroendeförklaring över de ledsatser, vilka väglett hans tillämpning av den konstitutionella teori, som för det nya representationsskicket varit grundläggande. De voro inom kammaren många, som med Treffenberg funno »hans livsverk hava gjort bankrutt».[1] Så långt sträcker sig icke självkritiken. En sådan räckvidd tillägger icke statsministern själv ministärens sammanbrott och de politiska motiv, som lågo bakom detta. De Geer är fortfarande beredd att i huvudpunkterna försvara sitt reformverk. Han »ångrar det icke». Han finner det alltjämt lyckosamt och tror på dess inneboende livskraft. Men optimismen är dämpad. Försvaret tager karaktären av en defensiv, som nöjer sig med självhävdelse i tillbakadragna positioner och på inskränkta villkor.[2] De Geer erkänner öppet, att de ledlinjer, efter vilka statsskicket i enlighet med hans ursprungliga beräkningar skulle utvecklats, och för vilka han efter förmåga insatt sitt arbete, ej äga den bärighet, som avsetts och väntats. Inom ramen för de grundlagsrättsligt givna, maktdelningsteoretiskt bestämda gränserna borde kursen omläggas, nya krafter och möjligen nya metoder prövas. Statsrådspolitiseringen av 1875 räcker, enligt vad synes, ej. De Geer tillråder Posse-kandidaturen.

Bekännelsen konstaterar i denna del faktum. Så som De Geer angiver ställningen, sådan var den. Möjligen än allvarligare. Den konstitutionella mission, i och för vilken De Geer för andra gången tillträtt främsta platsen i statsrådet, hade i det väsentliga misslyckats. De medlande linjer, efter vilka han sökt utföra sitt konstitutionella pacificerings- och brobyggnadsarbete samt bereda regering och riksdag förutsättningar för fruktbärande samverkan, hade svikit. — Man kunde tvista om skulden därtill. Till äventyrs var den ej så odelat förlagd i riksdagens sköte, som av en del anklagelser mot representationen, i någon mån även av den officiella utläggningen i vissa delar, syntes framgå. Att utgången blev, sådan den blev, berodde

[1] Treffenberg i brev till Ehrenheim 1880, Ehrenheim, Några minnen, s. 197.
[2] Se De Geer flerestädes i Minnen, särskilt II, 20 ff., 150.

ej uteslutande på representationens motsättningar och svårhanterlighet. Det synes ej odisputabelt konstaterat, att hämningen på den punkten varit av den styrka, att den icke låtit sig övervinnas genom aktiv medlingsverksamhet — nämligen för så vitt omdömet och den fasta viljan hos regeringen funnits. Även ministären hade anledning att underkasta sin ämbetsutövning en självprövning. Dess sätt att fatta och handhava sin uppgift hade i åtskilliga avseenden varit, minst sagt, anfäktlig.

Tvivelsutan var dess uppgift utomordentligt krävande vid den begränsning i rörelseförmåga och inflytanderesurser, som vid ministärens konstituering var given, i dess egen sammansättning ej mindre än i den riksdagspolitiska situationen. Dock syntes den icke svårare än att utsikter till lösning på relativt goda villkor funnits. Men näppeligen med den arbetsmetod, som ministären praktiserat. Hade den överhuvud försökt att målmedvetet upptaga det brännande politiska reformkomplexet till samlad prövning, insatt hela sin auktoritet på en omfattande, fast planerad aktion i dessa frågor? Av dess tillkomst såsom en kompromissens ministär, bildad för att i fortsättning på förberedelsearbetet i riksdagen vinna styrka och upprättelse för regeringsmakten, kunde detta förväntats. Likväl hade man ej sett spår därav. Fem år hade gått, och ministären bidade fortfarande den sammanjämkning i tänkesätten, som genom en riksdagens och allmänna opinionens självalstring väntades framgå. Den såg andrakammarmajoriteten samla sig till ett positivt anbud, först upplagt efter allmänna riktlinjer med öppet tillfälle för regringen att efter egen omprövning giva det sin utformning, sedan preciserat i utarbetat omfattande förslag. Men den förhöll sig passiv, deklarerade avvaktande neutralitet. Den ställde sig för egen del i avseende på kompromissens huvudpartier på uppskovslinjen och nöjde sig f. ö. med partiella reformförsök, begränsade till en inskränkt, mindre del av kompensationssystemet (1877) eller utbrutna ur kompromissammanhanget (1880). Och därmed förklarade den sin »uppfinningsförmåga slut». Hade ministären på så sätt, som sig borde, tagit vara på de uppslag och möjligheter, som inom ramen av dess allmänna politiska riktlinjer voro den erbjudna eller tillfinnandes? Hade den för egen del visat den politiska skicklighet i sitt kall, som kunnat fria den från ansvaret för resultatlösheten i senare års arbete på försvars- och grundskattefrågorna och för det konstitutionella maktproblemets fortfarande otillfredsställande läge? Det synes vara svårt att därpå kunna giva ett jakande svar.

Detta till och med för konseljens främste. Avskedsförklaringen antyder det. F. ö. hade mer än en gång vid de avgöranden, vilka på

ministärens allmänna ställning övat bestämmande inverkan, dennes hållning visat en tvekan, som tyder på grundade tvivel om ändamålsenligheten i den ståndpunkt regeringen till sist gjorde till sin. En alltmer utbredd uppfattning, förefintlig såväl bland första kammarens konservative in i moderata kretsar som i lantmannapartileder i andra kammaren, tyckte sig hos ministären förmärka en vacklan, som betog den handlingskraften. Ingen visste riktigt, var man hade den. Man kände på förhand icke närmare dess avsikter. In i det sista var dess slutliga ståndpunkt vid viktiga avgöranden okänd och osäker. Man talade om slitningar inom ministären. Somliga dess medlemmar skulle sträva hit, andra dit. En del påstodos yttra sig mer till förmån för eftergift för andrakammarönskningar, en annan del taga avstånd. Konungen skulle, efter sin vana, sökt ställa väl åt alla håll. Och De Geer hade jämkat, vacklat och givit efter. Huru därmed närmare förhöll sig, är ovisst. Utan all anledning torde ryktena icke hava varit. I och för sig av synnerlig skadlig inverkan på ministärens auktoritet, vilade de i vissa fall på uppgifter, vilkas trovärdighet i avseende på den allmänna ställningen förefaller acceptabel.

Statsministern synes icke haft ledningen fast i sin hand. Lösheten i hans personliga intentioner, den dubbelsidiga hänsynen för strömningarna inom de tvenne riksdagshälfterna samt för en agiterad pressopinion, anmaningar från konungen, inflytande från kolleger med fastare intentioner och anspråk på politiskt inflytande, gjorde hans ställning sviktande. Tecknen därpå äro alltför framträdande, för att kunna jävas. Den fasta viljan att taga ledningen saknades. Förbättringen i jämförelse med den föregående konseljen i fråga om inre sammanhållning och yttre förbindelse till riksdagen — en förstärkning, som avsatt bestämda resultat till förmån för regeringens politiska ställning — har icke helt kunna frigöra ministären från de karaktärsdrag, som fört dess föregångare mot upplösningen. Det är ej ministären De Geer från depressionsåren 1867—70. Men det är ej heller »reformministären» från representationsreformens dagar. Sin gamla ledarinsats har De Geer ej förmått upprepa. Den goda viljan har måhända funnits. De Geer insåg nu klarare än i representationsskickets första tid nödvändigheten av initiativarbete. Men krafterna räckte numer ej till. Det stannade vid halva ansatser. Den nyinförda statsministerinstitutionen förmådde icke i sin första innehavares hand åt regeringen giva den fasthet och politiska drift, som situationen krävde. — Det lär ej vara obefogat att i dessa brister i ministärens politiska aktivitet se en icke oväsentlig anledning till dess oförmåga att

fylla sin uppgift, varom ledaren själv i resignationsstunden offentligen vittnade.

Ministerkrisen jämfördes i föregående sammanhang med fallet 1871. Parallellen kan föras vidare. Liksom en konungens pressning på statsrådet i och för urtima-kallelsen 1871 sannolikt varit en betydande, ehuru indirekt, anledning till krisen detta år, häntyda flera omständigheter på, att också nu i detta avseende i viss mån likartade förhållanden spelat in. — Såsom synes av De Geers skildring, har statsministern efter 1877 ansett en avvaktande hållning från regeringens sida i försvarsfrågan vara den bästa; detta emedan motsättningen mellan kamrarna visat sig vara av en sådan skärpa och fasthet, att det för tillfället ej fanns möjligheter för regeringen att övervinna den. Officiellt hade detta 1878 i trontalet uttalats: Regeringen ville invänta den »enighet i tänkesätten», som f. n. icke var tillfinnandes. Med liknande skäl hade av De Geer neutraliteten inför lantmannaförslaget samma år motiverats: Meningsbrytningarna skulle få fortgå inom representationen, till dess resultat eller anvisning på samlande lösning utfällts; regeringen bidade sin tid. Konungen yrkade likväl förnyad regeringsaktion. För 1878 och 1879 års riksdagar lyckades emellertid De Geer avböja en sådan. Han framställde inför konungen gagnlösheten av dylik åtgärd. Skälen voro de tidigare angivna. Det var hans övertygelse, »att lantmannapartiet icke skulle vika från sin föresats att icke gå in på någon förändrad organisation av armén, med mindre än att på samma gång definitivt beslöts, att indelningsverket och grundskatterna skulle upphöra». Kolleger i statsrådet understödde honom. Lagerstråle och Carleson motsatte sig bestämt proposition om värnpliktslag. Konungen gav för tillfället vika. Men vid senare tidpunkt upprepar han, därtill tydligen rådd av en del militärer och förstakammar-representanter, bland andra Hamilton, samma krav med större eftertryck: »Det var regeringens skyldighet att för riksdagen framlägga samhällets oundgängliga behov»; uppskovet kunde ej fortsätta. Motstånd möter fortfarande inom konseljen. Det oaktat genomdriver konungen vid förberedelserna för 1880 års riksdag sin mening. Nämnda tvenne statsråd, som bestämt motsatt sig en proposition om ny värnpliktslag, hava vid denna tid avgått (nov. 1878, juni 1879). Statsministern behåller väl i huvudsak sin förra åsikt. Men han giver denna gång vika för »högre önskan». Även De Geer finner det vara förenat med betänkligheter att låta passivitetspolitiken saklöst fortvara. Han gör ej längre sin avvisande ståndpunkt till absolut fordran. Statsministern förklarar, att han, »ehuru med föga förhoppning om framgång, vore beredd att göra ytterligare ett försök och sålunda tillstyrka lagen (med

vissa ändringar, som begränsade dess reformfordringar), dock under förbehåll att få avgå, i händelse förslaget misslyckades».[1]

Härav framgår, att genom åren 1877—79 en bestämd meningsskiljaktighet förelegat mellan konungen och en del av konseljen, däribland De Geer, angående den praktiskt-politiska lämpligheten av framläggande av regeringsförslag i värnpliktsfrågan under förhandenvarande omständigheter, och att denna schism efter dilatorisk behandling till sist bilagts i överensstämmelse huvudsakligen med konungens mening genom undfallenhet från De Geer, ehuru med det villkor från dennes sida, att han i händelse av avslag var löst från förpliktelsen att bliva i statsministerkallet och demission i sådant fall på förhand vore beviljad. Det är likaledes tydligt, att De Geer med så gott som visshet förutsett förslagets fall och att han ej förväntat, att kabinettsfrågan i detta avseende skulle kunna göra någon väsentlig ändring. För endast två år sedan hade ju f. ö. från ministeriellt håll kabinettsfrågeinstitutets konstitutionella olämplighet och praktiskt-politiska oanvändbarhet i ett med det närvarande i huvuddragen överenstämmande läge med styrka gent emot en motsatt mening gjorts gällande; uppfattningen av »experimentets» värde är uppenbart i avgörande delar fortfarande densamma. Det är följaktligen konungens personliga ingripande, som avgörande står bakom regeringsinitiativet 1880 och som driver ministären in i den parlamentariska situation, vilken medför dess fall. Konungens aktion måste betraktas som en indirekt, provocerande anledning till ministärens avgång.

Har konungen även direkt önskat och velat befordra denna? Hans officiella meddelanden till De Geer — han »sade sig hoppas framgång» av det ministeriella ultimatum — och hans anbud om andrakammarupplösning på förslaget efter dess första fall[2] tyckes icke tyda i den riktningen. Men det torde å andra sidan, såsom Ehrenheim[3], De Geers gamle förtrogne, betonar, vara föga troligt, att konungen ej haft klart

[1] Minnen II, 230. — Någon konsultation med riksdagsmän företogs icke. Man anmärkte därpå. Varför hade ej statsministern rådfört sig med representanter? Ledamöterna i skatteregleringskommittén, som på hösten varit samlade i Stockholm, hade vid tillfrågan kunnat giva besked om ställningen. Detta hade, framhåller De Geer, »varit befogat, om regeringen icke varit besluten att gå fram med förslaget, även om det icke hade utsikt att antagas». Jfr yttrande av De Geer 1883, FK. 38: 37.

[2] De Geer, Minnen II, 239, Linck, Konung Oscar II, s. 344. Konungen förklarade sig förvänta, »att svenska folket, riktigt upplyst om sakens beskaffenhet, skulle sända en annan riksdagsmajoritet»; i varje fall skulle med sådan åtgärd konung och statsråd hava tryggat sitt samvete i medvetande om att hava använt »alla till buds stående konstituionella medel» för saken.

[3] Ehrenheim, Några minnen, s. 91, framställer i korthet läget på följande sätt: De Geer har låtit konungen förmå sig att medverka till värnpliktsförslaget. De Geer hade »gjort till villkor, att han vid sådan utgång (avslag) skulle få avgå, och *ingen människa med den ringaste kännedom om andra kammarens majoritet kunde*

för sig den av de flesta andra politici förutsedda utgången av regeringsinitiativet; liksom han knappast heller varit främmande för tanken på den givna resultatlösheten av en vädjan till andra kammarens valmanskår; skälen för antagande av dylik negativ utgång voro av ministären ovederläggligt framlagda.[1] I den händelse konungen sålunda insett frågans sannolika fall men ej dessmindre insisterat på ett framläggande av det i sakligt hänseende i jämförelse med övriga reformbehov i och för sig icke alltför betydelsefulla förslaget under de former, som De Geer ställde som villkor för sin medverkan, har han tydligen icke betraktat ministärens avgång såsom en större förlust för regeringsmakten. Även övriga upplysningar som givas: konungens 1874 såväl som 1875 uttryckta önskan att erhålla en ministär inneslutande Posse, hans i denna strävan nära kontakt med den mot De Geer notoriskt oppositionella, även för fordran på värnpliktsinitiativet på konungen influerande förstakammarriktning (Hamilton)[2], som arbetade för samma syfte, jämte den omedelbara, redan före det definitiva avgörandet med iver inledda, hänvändelsen till Posse, tyda på, att De Geers avgång för honom stått i överensstämmelse med den uppfattning av det politiska läget och av de fordringar detta ställde på statsrådets sammansättning, som åren 1877—80 bibragt honom.[3] Ehrenheims åsikt: »Konungen önskade bliva av med De Geer», torde

tvivla på utgången» (kurs. av E.). »Att konung Oscar var så kortsynt, att han genom en kammarupplösning kunde tro sig vinna förslagets framgång, är otroligt.» Ehrenheims slutsats blir: »Konungen önskade bliva av med De Geer»; han var »utledsen vid de oupphörligt misslyckade försöken att uträtta något i försvarsfrågan med de gamla rådgivarne»; Posse skulle, »beredd till radikalare åtgärder, kunna föra frågan fram». Jfr Linck, Partistriden vid 1883 års riksdag (1883), s. 45.

[1] Anförda, ovan s. 254 refererade, art. i PoIT. 1877. Skälen till avvisande 1880, Minnen II, 239 f. meddelade, äro desamma: »Lantböndernas opinion skulle visa sig vara ännu starkare emot än riksdagsböndernas.» Folkmötesrörelsen och resolutionsströmmen på landsbygden angav tydligt symptomen. »Vädjade kungen till folket men fick samma svar, hade han sedan knappt någon annan utväg än att helt och hållet kasta sig i armarna på lantmannapartiet.» — Samma motskäl möta i pressen. Rykten hade under riksdagens senare del spritts (särskilt genom Stockholms Dagblad, såsom trevare eller »skrämskott») att upplösning vore påtänkt. Rätt allmänt, om ock ej fullständigt enigt, avrådes på skilda håll från sådan åtgärd. Experimentet vore fullständigt utsiktslöst; »ej ens om regeringen ville, med frångående av alla våra politiska traditioner, stiga ned på valstridens arena och lägga allt det inflytande, varöver den förfogar, i vågskålen», kunde någon väsentlig rubbning i ställningen förväntas (GHoST. $^{25}/_{3}$).

[2] De Geer, Minnen II, 229. Att impulserna kommit från detta håll, hade man i vänsterpressen på känn och kritiserade. GHoST. $^{21}/_{2}$.

[3] Härom vidare nästa kapitel. — Läggningen av De Geers skildring i kapitlet om »Avskedet från statsministerbefattningen» låter, enligt vad det förefaller, detta lysa fram. Tydligen har tanken, att konungen önskade avlösning, icke varit främmande för avgående statsministern. Men välförståeliga, diskretionära skäl hindrade De Geer i detta fall (med än större anledning än i avseende på demissionen 1870) att 1892 offentliggöra förhållandena i deras helhet, sådana de för honom tedde sig. Efter 1906 hava dessa skäl för Ehrenheim, »den statsman för vilken De Geer känt mest sympati» (Minnen II, 106), bortfallit. Han har oförbehållsamt, stödd, efter vad man kan antaga, på de intima relationer han alltjämt behållit till sin forne kollega, med vilken

äga fog för sig. Konungen betraktade De Geer som förbrukad kraft. Han har räckt sin statsminister silkessnöret.

I denna belysning ter sig ministärdemissionen 1880 något annorlunda. — Den förefaller i första hand som ett öppet bekänt parlamentariskt prejudikat till andrakammarmajoritetens förmån. I denna mening har den understundom blivit framställd. De Geers kommentarer beriktiga en sådan uppfattning och hävda energiskt kammarmotsättningen, ej andrakammaravslaget men kammarkonflikten, som dess egentliga anledning. Avgången skulle sålunda snarast utgöra, för att använda en bruklig, ehuru ej fullt adekvat beteckning, en »riksdagsparlamentarisk» precedens. — Närmare besiktigande reducerar i en mån, som är väl värd att observeras, även i detta avseende dess betydelse. Det politiska läget är för komplicerat för att passa in i en parlamentarisk schablon. Det är snarare andra kammaren och dess avslagsparti, som önskar ministärens kvarblivande — detta till skillnad från jämförelsefallet 1871 — under det att konungen och med honom en stor del av första kammaren förefalla icke ogärna se dess avgång. Konungens personliga insats och önskan, ehuru visserligen motiverade med riksdagspolitiska hänsyn av viss art, spela bestämmande in i krisens förhistoria och göra sig starkt gällande även i dess vidare utveckling. Sålunda framdrives ministerskiftet 1880 till väsentlig del av krafter, som äro främmande för parlamentariska motiv i egentlig mening. En granskning av motivläget vid den nya ministärbildningen och av dess senare historia skall bestyrka detta.

Ministären Posse som »parlamentariskt» experiment 1880—83.

Den länge projekterade, omdebatterade och omstridda Posseska ministären hade således till sist blivit en verklighet.

han själv en gång demissionerat såsom protest mot ett personligt inflytande från konungamaktens sida, givit uttryck åt den uppfattning, som vid denna tid i själva verket synes hava varit inom initierade kretsar allmänt utbredd. Jfr rörande konungens förhållande till De Geer, Key, Minnen III, 183, 221 f., 223 f. De annotationer till saken som K. Motzfeldt i sina Dagbøger 1854—89 (utg. 1908), s. 139 nedskriver, må anföras. $^{5}/_{5}$ 1880 skriver han: »Imorges forklarede Ihlen (adjutant hos konungen) sig yderligere om Erfaringerne i Sthlm. Iblandt andet: Strax ved Ankomsten paa Slottet blev ham sagt av kammarherre Ankarkrona, att Kongen med det første skulde reise til Norge for at afsætte Stang, gjøre det Samme der som skeet er i Sverige. Som det lader, er der stor Enighet om att Kongen har hat Finger med i det Spel som bragte De Geer afgaarde — — —.»

Det var nu mer än ett decennium, sedan Posse-kandidaturen första gången bragtes på tal; mer än ett halvt tiotal år sedan den ställdes i främsta rummet på dagordningen. Det nya riksdagsskickets permamenta ministerkandidatur!

Redan i tvåkammarriksdagens första ministerkris 1868 hade den skymtat, understödd av förespråkare inom själva rådkammaren. Konungens bestämda veto fällde projektet till marken. 1870 hade den åter förordats från skilda håll inom riksdags- och tidningskretsar. Konungen lämnade den fortfarande absolut utom räkningen. Följande år hade den ryckt än mer i förgrunden. Konungen visade alltjämt en oböjligt avvisande hållning. Så länge Karl XV levde, stod monarkens samtycke till den av Posse representerade förhandlingslinjen icke att erhålla.

Tronskiftet 1872 hade i den punkten väsentligen förändrat ställningen. Projekten kring det Posseska namnet kunde antaga fastare former. Bestämt hinder från konungens sida mötte ej längre. Direkta officiella förhandlingar inleddes. Vid första inträffande ministerkris 1874 erhöll Posse av konungen formligt anbud på ministerpost. Kombinationer med Posse såsom en av de främste medagerande givas en central plats i ministärbildningsförhandlingarna. Alliansprojekten växla: Posse-De Geer, Posse-Ekman, Posse-Almqvist i varierande uppsättningar. Taburettplaceringen skiftar: närmast mellan civil-, finansminister- eller konsultativ post. Men avgjort är, att för de planerade konseljernas politiska programanläggning Posses inträde skulle spela en huvudroll. Så även i rekapitulationen av förhandlingarna året därpå. Posse är jämte De Geer främste konkurrenten om ledarplatsen i statsrådet, vare sig introduktionen förberedes under formen av ett duumvirat Posse-De Geer eller i koalition med andra politici: Posse-Ekman, Posse-Almqvist.

Politiska och personliga motsättningar hade emellertid för varje gång ställt sig i vägen. Nödig överensstämmelse i grundläggande program- och personfrågor lyckades man icke ernå. Skiljaktigheterna i politiska syften visade sig, såsom förut relaterats, under inverkan av diverse störande personliga misstänksamhets- och antipatimoment, i givna läge oöverkomliga. Projekten övergåvos. Lösningarna på kristillståndet söktes på andra, kringgående vägar: genom interimistisk prolongation av kontraktet för sittande ämbetsmannakonselj 1874 och ministärbildning på medlande kompromisslinjer utanför partierna 1875.

1874 års rekonstruktion hade inneburit en nödlösning, på vars framtid ingen trott. Utgången med upplösning efter ettårig fortvaro var den förutsedda. Vid ministärbildningen 1875 hade större förhopp-

ningar blivit fästa. Resultatet blev ändock i det väsentliga negativt. I de brännande politiska huvudproblemen hade man vid dess avgång efter fyra-årig tjänst knappt nått ett fjät längre än vid dess tillkomst. Ministären tvangs att bekänna sin politiska oförmåga. Demissionen föregicks av en deklaration från dess främste man, vilken öppet uttryckte resignationen inför svårigheterna att efter dittills försökta linjer ernå de resultat, som för de maktpåliggande, omstridda frågorna liksom för den konstitutionella situationen överhuvud ansågos oundgängligt nödiga.

Konungen ställdes åter inför valet. »Posse eller non-Posse»? Fortsatta försök att undvika närmare orientering åt andra kammarsidan genom rekonstruktion av det gamla systemet, vare sig på expeditionskonseljens program, rättare programlöshet, eller med fastare anslutning till första kammarens anti-kompromisståndpunkt? Eller slutligt accepterande av Posse-alternativet?

Valet föll på det senare. Ämbetsmannakonselj utan politisk karaktär ansågs utesluten. Erfarenheterna från föregående försök hade varit alltför nedslående för att locka till efterföljd. Något förord för den linjen hade ej heller från auktoritativt håll avhörts. Konservativ antikompromiss- eller »reaktions»-ministär befanns ej heller i avgörande stund av konungen lämplig. De vädjanden till förmån för en sådan, som, nu liksom 1875, blivit till honom riktade, lämnades obeaktade. Redan före det avgörande i riksdagen, som definitivt skulle bestämma om den sittande ministärens upplösning, hade konungen med fungerande statsministerns rekommendation och benägna bistånd gjort den första hänvändelsen till Posse och med honom preliminärt påbegynt de förhandlingar, som redan en vecka efter det ministerkrisen blivit kungjord ledde till ministären Posse.

Vilka voro motiven? — »En Possesk ministär var ett oundvikligt ont, som borde undergås, ju förr desto hellre, på det man sedan skulle få ro.» Den avgående justitiestatsministern Carleson hade 1875 i dessa ord till De Geer[1] pregnant uttryckt sin uppfattning av läget. Han hade förut varit motståndare till en konselj Posse. Även om han måhända icke direkt velat underskriva exempelvis en Treffenberg-Wennerbergs temperamentsfulla ord i frågan (1875), vilka stämplade en ren ministär Posse som ett »politiskt missfoster», sårande den offentliga moralen, och en blandningsministär Posse-De Geer som »politisk-moralisk vidunderlighet»[2], eller med Gripenstedt och Aftonbladet (1871) funnit den vara ett brott

[1] Minnen II, 181; jfr Carlesons uttalande ett år tidigare, II, 174.
[2] Art. »Antingen—eller», DA. 5/4 1875.

mot »den politiska anständigheten»[1], torde han ej stått främmande för den åskådning, som i en sådan ministärbildning såg »otillåtlig experimentalpolitik», eller ett »äventyrligt parlamentariskt experiment av problematiskt gagn». 1874 hade han just av sådana skäl ställt sin person till konungens förfogande i konseljen — »endast för att förekomma en lantmannaministär, vilken han ansåg för en riksolycka.» 1875 var emellertid hans ställning härutinnan väsentligen modifierad. Genom ministertidens erfarenheter hade han kommit till den motsatta, ovan anförda åsikten.

Omvändelsen till denna nya syn på saken torde vara typisk för en utbredd meningsriktning inom första kammaren. Man har fått klart för sig, att en Possesk ministärbildning i längden ej med fördel går att helt utestänga. Man betraktar den som en fatalitet, som, förr eller senare, i en eller annan form måste genomlidas. Bäst då att, så gott först som sist, taga steget fullt ut och, innan skadan kunde bliva alltför stor, släppa Posse in i rådkammaren — för en tid. Utan lantmannapartiets bistånd kom försvarsfrågan ingen vart. Detta hade senare tiders upprepade lösningsförsök från regeringssidan klart visat. Man kunde ej blunda därför. Lantmannapartiet disponerade majoriteten i andra kammaren. Det ägde mot varje reformförslag, som erfordrade båda kamrarnas samtycke, liberum veto. Man måste se läget sådant det var och därefter rätta sitt handlande med bästa möjliga, praktiskt realiserbara mål i ögonsikte. Under påverkan av dessa erfarenheter och beräkningar slog opinionen om till förmån för den Posseska ministerkandidaturen. Eftersom Posse, allt sedan lantmannapartiet stiftades 1867, varit dess parlamentariske anförare och som dess främsta oratoriska och sakliga förmåga lett aktionerna mot regeringsmakten, borde han föra med sig in i konseljen partiets stöd. Han skulle tagas upp i rådkammaren för att engagera lantmannapartiet.

[1] Gripenstedt med instämmande av redaktionen i Aft. $^{30}/_{1}$ 1871, senare i broschyren Ännu ett ord om ministerkrisen, 1872. G. framför »hela landets odelade och uppriktiga tacksamhet» för konungens »ädla uppfattning» och »fasta beslut, att icke ens vilja höra omtalas sådana personer, vilka i anseende till partiförbindelser och politiskt lycksökeri ej åtnjuta en allmän aktning och det offentliga anseende, som i överensstämmelse med grundlagens bud alltid bör vara det första villkoret för att kunna intaga en plats vid konungens rådsbord. Ty man måste orubbligt hålla fast vid den grundsatsen, att den persona moralis, som benämnes 'kronan' eller 'konungamakten' icke ens för ett ögonblick får nedsmutsas eller göras till föremål för missaktning. — — Skyldigheten är oeftergivlig att skydda den offentliga moralen och icke medgiva ett så farligt, till sina följder så oberäkneligt exempel, som att den lagbundna regeringsmakten skulle överlämnas åt andra än rena händer.» — Några namn funnos ej utsatta. Men ingen tvekade om vem som närmast åsyftades: Posse. Det var ej första och ej heller sista gången, som han på så sätt utsattes för försök till moralisk avrättning och diskvalificering inför offentligheten. Men onekligen utgjorde de Gripenstedt'ska inläggen, i hänseende såväl till skribentens statsmanna-auktoritet som liberalt-konstitutionella läggning, den mest uppseendeväckande attacken i kampanjen.

Den bästa eller, rättare, ofarligaste lösningen ansåg man på en del håll i så fall vara en placering av Posse i en koalitionsministär, vare sig såsom konsultativ eller möjligen såsom departementschef. Han skulle på sådan plats tjänstgöra som ett slags gisslan och samtidigt tvingas till en betydande moderation av sitt lantmannapartistiska program. Ministärbildningsförsöken i detta syfte misslyckades emellertid gång efter annan. Samarbete inom en och samma konselj mellan Posse och det lantmannapartiet relativt närstående kompromisspartiets representanter Ekman och Stiernblad eller fristående kompromissmän som De Geer, än mer med konservativa som Lagerbjelke och Hamilton, visade sig svårligen kunna etableras. De divergerande meningarna i fråga om person- och programval kunde icke förlikas.

Ur denna situation syntes utvägen icke vara mer än en: en ministär Posse, bildad utan direkt representativt stöd från någon av kamrarnas partigrupperingar utanför det egna partiet. Av många ansågs detta som den, icke blott under förhandenvarande förhållanden enda möjliga, utan även i och för sig bästa utgången. Tankegången, redan tidigare företrädd vid den Ugglas'ska s. k. parlamentariska aktionen 1868, nu spridd till vidare kretsar, var i huvudsak följande[1]: Lantmannaledaren skulle med egna krafter få försöka sig på regeringsbestyren. Det ansvar och de följder, som därmed voro förenade, skulle uppbäras av Posse ensam och hans parti. Andrakammarmajoriteten hade lärt känna sin styrka men ännu icke sin svaghet; nu skulle den få försöka sina krafter i positivt arbete på egen hand, utan att bli hållen under armarna av andra. Direkt undsättning från utomstående håll skulle endast bidraga till att förmildra eller förvanska det, som man med säkerhet förväntade som givet resultat, nämligen det öppna, grundliga nederlaget.

[1] Hamilton 1874: »Nu måste man ha in en lantmannaministär, ty nu kunna vi knäcka den genast; om den dröjer kunna vi kanske icke sedan rå på den» (enligt uppgift hos De Geer, Minnen II, 163). Jfr Hamilton, Ministerkrisen 1871, s. 16, samt Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 124 ff., som i grundläggande delar utvecklar ett liknande resonemang. Det är mot dessa beräkningar, givetvis inför en större offentlighet återhållna, då annars planen kunde korsas eller effekten äventyras, men man och man emellan ofta förtalta, som Gripenstedt i nyss cit. art. 1871 vänder sig. Han vill ej veta av någon »försöksministär, vars egentliga ändamål blott skulle hava varit att få visa sin egen oduglighet». På liknande sätt tycka även andra, särskilt inom det strängt konservativa, byråkratiskt betonade lägret. Det vore ett farligt, fördömligt och för regeringsmakten nedsättande experiment, på vars utgång och följder man aldrig kunde göra sig fullt viss. Men andra kompromissens motståndare ansågo sig, som sagt, därav ej böra avskräckas. Det vore nu nödvändigt att taga risken. Ett radikalmedel, en sannskyldig »hästkur», var av behovet för att driva ut den politiska sumpfeber, som hotade att bita sig fast som kronisk. Farorna för menliga följdsjukdomar för framtiden voro i själva verket minimala. Med sitt veto satt första kammaren inne med fullgoda garantier, att samhällsskickets vitala partier ej skulle allvarligen riskeras.

Posse skulle försöka sig på att regera och göra fallit. Det borde prövas ett experiment, vars utgång för de invigde var på förhand given och vars skadliga biverkningar dels bleve genom lantmannapartiets underminering under den förutsedda bristningen i dess inre sammanhållning inför reformbesluten förebyggda, dels kunde genom första kammarens fasta hållning i tillbörlig grad begränsas. Nyttan härmed vore, att lantmannapartiet, d. v. s. andra kammaren, stukades i sin förhävelse, sattes i skola och bibragtes en nyttig lektion, av vilken den lärde känna begränsningen av sina resurser. Man förväntade, att partiet efter den »läxan» i fortsättningen skulle bliva »anständigare» i sitt uppträdande, fogligare för yrkanden ovanifrån och mer böjt för sammanjämkning med andra partiers meningar. Det vill säga, genom den lantmannapartistiska ministären skulle på en omväg, genom deductio in absurdum, förutsättningar beredas för en slutlig lösning av försvarsfrågan på acceptabla betingelser under ledning av en målmedveten och initiativkraftig ministär. Efter Posse skulle tiden vara kommen för en »stark regering».

Dessa torde för de kompromissens motståndare bland de konservativa, vilka nu tillrådde en »försöksministär» Posse, i allmänhet varit de drivande skälen. Man skulle kunna kalla det en konservativ katastrofteori, eller, om man så vill, enligt en av Casparsson improviserad karaktärisering, en tillämpning av den homöopatiska satsen similia similibus curantur — ont skall med ont fördrivas! Inför offentligheten presenterades visserligen ofta motiveringen i formler, som syntes anspela på parlamentariska tankegångar. Man talade om oppositionspartiets plikt att övertaga regeringsämbetet och därifrån sätta sina planer i verket, om dess skyldighet att genom sin partichef påtaga sig ansvaret och inordna sig i ordinarie tjänst såsom regelrätt parlamentariskt regeringsparti — idel vändningar lånade ur den i det parlamentariska statsskickets vardagsarbete vanliga terminologien. Men något accepterande av dess principer var därmed visst icke ifrågasatt. Den verkliga innebörden, det egentliga syftet var helt annat. Det var i stället, som synes, buret av en rent oparlamentarisk eller antiparlamentarisk strävan. Parlamentarisk inklination var de konservativa i hjärtat fjärran. Det hela utgjorde från deras sida ett planlagt, nyktert beräknat resonemangsparti — med förhoppning om snar skilsmässa på för egen del lukrativa, för motparten ruinerande villkor! Bakom deras förord för ministärbildningen låg närmast en taktisk manöverberäkning, syftande på återställelse av den konstitutionella maktbalansen.

Den Posseska kandidaturen understöddes emellertid även av andra partiriktningar inom första kammaren, anslutna till kompromissens pro-

gram. För dem lågo skälen och syftena annorlunda till. De grupperingar, som i försvars- och grundskattefrågorna stodo lantmannapartiet närmast, den lilla annexgruppen av lantmannapartister med bland andra Gösta Posse (broder till Arvid Posse) såsom aktiv medlem och det skånska eller kompromiss-partiet under Stjernblad-Ekmans ordförandeskap och med De Geers auktoritativa stöd, förordade ej ministärbildningen av sådana taktiska skäl som de ovan nämnda. De hoppades av regeringsverksamheten under en ministär Posse det under förhandenvarande förhållanden bästa möjliga resultat för själva sakfrågan. Kompromisspartiets främste representative män hade vid flera tillfällen varit beredda att på vissa villkor lämna sin personliga medverkan i en koalitionsministär. Det förhandenvarande läget efter De Geers fall befanns ej gynnsamt för dylikt officiellt representantskap ur ledningen in i konseljen. Partiet var då i stället benäget att åt en ministär Posse lämna det sakliga stöd, som var med dess program förenligt. För att detta samarbete i sakfrågorna skulle så vitt möjligt gå att effektuera, önskade de en så moderat sammansättning av den nya konseljen som möjligt. De Geer arbetade 1880 på »att Posse skulle få behålla så många av kollegerna som möjligt, på det han icke skulle nödgas rekrytera allt för långt till vänster».[1] Arbetet kröntes med en viss framgång. Såsom senare skall visas, präglades den nyblivna ministären av en avgjort moderat läggning. Flera medlemmar av representationen med deciderad kompromisställning ställde sina personliga krafter till förfogande och ingingo i den nya konseljen. Därmed ansåg man sig inom den medlande förstakammarriktningen kunna vara ganska nöjd. Man ville ej begära mer. Ministären kunde från denna sida räkna på sympatiskt tillmötesgående och understöd för moderata syften.

Huru konungen personligen ställt sig till dessa tvenne divergerande motivlinjer är ej fullt klart. I viss grad kunde ju de olika syftemålen fläta sig in i varandra och gränserna bliva flytande mellan anförda taktiska och sakliga motiv. Detta har nog varit förhållandet för honom. — Närmast torde konungens uppfattning varit befryndad med de av kompromissriktningen företrädda synpunkterna. När han personligen från sina första år som monark var benägen för Posses inträde i statsrådet, vilket han betecknade som en »politisk nödvändighet för att köpa fred med andra kammaren»[2], och särskilt arbetade för dennes kompanjonskap med kompromisspartiets representanter och De Geer, gjorde han det säkerligen på grund av sin medlande böjelse och i övertygelse om gagneligheten av en lösning av försvarsfrågan efter

[1] Minnen II, 241.

[2] 1874 till De Geer, i anslutning till vissa åt konungen givna råd, Minnen II, 162.

kompromissens allmänna program, till vilket han anslutit sig. Då han, efter vad som 1877—78 inträffat, blev övertygad om önskvärdheten av en avlösning De Geer-Posse på statsministerposten, spelade sannolikt samma sakliga synpunkter en betydande, för att icke säga avgörande, roll. Han torde i en ministärbildning Posse hava sett en möjlighet att verkligen ernå positivt resultat.[1] Men det lär måhända icke vara för djärvt att antaga, att konung Oscar, med sina goda förbindelser på förstakammarhåll, därjämte icke saknade förståelse utan i viss mån var tillgänglig även för de konservativa förstakammarsynpunkterna i denna sak. Åtminstone torde man med en viss sannolikhet kunna påstå, att de för honom ägt betydelsen av ett slags kompletterande motiv, som vore värt beaktande, för den händelse ministärens försvarspolitik skulle misslyckas — en eventualitet, vilken antagligen ej föreföll honom, med hans, såsom det synes, jämförelsevis goda information rörande saker och förhållanden, otrolig eller lämnades utom räkningen. I vart fall borde hans personliga ställningstagande under situationens vidare utveckling kunna giva upplysning om, huruvida den ena eller andra synpunkten eller båda i förening för honom hade betydelse. Redan nu må anmärkas, att fakta avgjort tyda i en riktning, som bestyrker nämnda hypotes: att konung Oscar i sitt understödjande av ministärbildningen Posse icke var främmande för det experimentella motivet.[2]

»Ett ombyte av personer bör föregå ombyte av grundsatser» i konseljen. Detta hade av De Geer i hans förklaring i första kammaren vid avgången uttalats såsom under normala förhållanden gällande ledsats för den konstitutionella praxis. I vad mån kunde, med tillämpning av detta nyckelord, den nya ministeruppsättningen anses tyda på ett systemskifte i regeringspolitiken?

Ministerskiftet hade gjorts mer omfattande än någon gång förr under nya representationsskicket. Dock var det icke totalt. Tvenne departementschefer och tvenne konsultativa gingo över i den nya konseljen.[3] De senare, Lovén och von Steyern, hade ej gjort sig kända utanför sitt administrativa fackområde. Men bland de förra befann sig vid sidan av ecklesiastikministern Malmström finansministern Forssell, en av den De Geerska ministärens mer betydande politiska krafter och en ena-

[1] Se bihanget.

[2] Med de bristfälliga upplysningar, som f. n. finnas tillhands, äger naturligtvis ovanstående endast hypotetiskt värde och kan ej vetenskapligt fast styrkas. Man når ej längre än till indirekta slutledningar ur händelsesammanhanget.

[3] Ytterligare tvenne departementschefer i den De Geerska ministären, Almqvist och Thyselius, hade av Posse anmodats att stanna på sina poster men avslagit anbudet. P. M. 1880 i Posses brevsamling.

stående parlamentarisk förmåga. Hans kvarblivande på taburetten tolkades på de flesta håll som ett tecken på att kontakten med den dittills följda politiken även i politiskt hänseende i anmärkningsvärd omfattning blivit bevarad.

Av de nyutnämnda konseljledamöterna hade ingen förut suttit vid rådsbordet. Statsministern greve Posse introducerades sålunda för första gången i statsrådet, liksom även f. envoyén, fideikommissarien friherre Hochschild till utrikesminister-[1], överste Taube till krigsminister-, lotsdirektören friherre C. G. von Otter (broder till företrädaren) till sjöminister-, godsägaren Hederstierna till civilministertaburetten och professor C. G. Hammarskjöld till konsultativ post.

Rent socialt sett uppvisade den nya ministerlistan med en sådan sammansättning ingalunda någon demokratisering av konseljen. Den hade en allt annat än »folklig», snarare aristokratisk och »junkerlig» prägel. Den nye statsministern greve Posse inträdde i rådkammaren åtföljd av idel adelsmän, bland vilka tvenne friherrar.

Ämbetsmannainslaget i den nya konseljen befanns kvantitativt sett föga mindre framträdande än i den förra. På försvarsministerposterna avlöste varandra yrkesmilitärer, på utrikesministerposten yrkesdiplomater. I övrigt voro en professor i juridik samt en f. d. kapten och godsägare bland de nyutnämnda. Fackmannakaraktären hos statsråden var sålunda, om undantag gjordes för den sistnämnde, Hederstierna, vars karriär hade så gott som enbart politisk läggning, tydligt understruken. Däremot besattes ledarposten för första gången med en lekman av utpräglat obyråkratiskt, för att ej säga antibyråkratiskt kynne[2]: Posse var skånsk storgodsägare, herre till Charlottenlund, representant för Herrestads och Ljunits härad; hans ämbetsmannameriter i statens tjänst bestodo i några få tjänstgöringsår i Skånska hovrätten, senast såsom adjungerad ledamot för trenne decennier sedan, 1847—49!

Vad beträffar den parlamentariska sidan av rekryteringen, var den, rent numerärt betraktad, ej mer utvecklad än hos föregående konselj. Ministären De Geer ägde vid starten 1875 sex riksdagsmän inom sig; kort därefter höjdes antalet till sju; senare under ministärens funktionstid sjönk det men gick aldrig under femtalet. Ministären

[1] Hans utnämningsdatum var något senare än de övrigas, då förhandlingar in i det sista blivit förda med Bildt såsom kandidat till utrikesministerposten. Posses P. M. 1880, pressens uppgifter.

[2] Jfr De Geer 1874, Minnen II, 163: Posse vore »omöjlig för det hat han ådragit sig — — — snart sagt hos hela ämbetsmannaståndet». Ej underligt då han solidariserat sig med det parti, för vars politiska strävanden den anti-byråkratiska läggningen utgjorde ett särdeles framträdande karaktärsdrag.

Posse disponerade fem representantplatser. Höjningen var ingen och omvändes till minskning, om jämförelsen, såsom rättast är, gjordes med ministären De Geer vid dess tillkomst. Av 1880 års konselj satt alltså jämnt hälften i riksdagen, av de sex nyutnämnda statsråden fyra. Fördelningen av representantplatserna mellan kamrarna var tre till två. Första kammaren var talrikare företrädd. Ej dess mindre markerade de tvenne andrakammarriksdagsmännen (båda nyutnämnda) en förskjutning till sin kammares förmån, då den föregående ministären icke ägt en enda andrakammarrepresentant. Den nye statsministerns person utvisade även i detta avseende i främsta rummet tecknen till kursförändring. En andrakammarriksdagsman på statsminister- respektive justitiestatsministerposten var något dittills osett. Enda förut kända fall hade varit tvenne departementschefer och en konsult. Såsom andrakammarledamot sedan 1867 och deltagare i riksdagarna sedan 1856 ägde Posse även av alla kolleger det längsta parlamentariska mandatet och den mest utpräglade andrakammarpositionen.

En närmare granskning av riksdagsmanna-statsrådens politiska placering lät även en del andra förskjutningar i ditills tillämpad ordning träda i dagen. Den parlamentariska rekryteringen hade förut huvudsakligen verkställts inom partipolitiskt mindre prononcerade kretsar. Så var väl även nu i övervägande flertal fall förhållandet. Utrikesministern Hochschild och konsultativa statsrådet Hammarskjöld voro nykomlingar i riksdagen, den förre representant sedan 1878, ledamot av statsutskottet 1879—80 (suppleant 1878), den senare riksdagsman sedan 1879, medlem av tillfälligt utskott 1879, av lagutskottet 1880. De kunde ej betraktas som partiregistrerade. Deras politiska åskådning var känd såsom allmänt moderat och »kompromissarisk». Civilministern Hederstierna ägde i egenskap av ledamot i första kammaren 1869—77 och sedan från 1879 en ansedd parlamentarisk position, bland annat som medlem av bevillningsutskottet 1871—73 (suppleant 1870), av statsutskottet 1874—77, 1879—80 (suppleant i lagutskottet 1869, i bankoutskottet 1870, i särskilda utskottet 1871 U., statsrevisor 1872—73). Dock intog han icke någon partiledareställning. Hans benägenhet för tillmötesgående för lantmannakraven i försvars- och grundskattefrågorna ställde honom närmast såsom ansluten till kompromisspartiets program.[1]

Statsministerns ställning åter var, även häruti, olik kollegernas. Posse hade sedan gammalt utpekats som partipolitikern par préférence

[1] 1877 hade han av lantmannamajoriteten i Jönköpings läns landsting vid omval uteslutits för en annan kandidat, vars inval låg lantmannapartiet närmare om hjärtat (grundskatteutredningens man, kammarrådet Andersson).

Under ståndstiden spelade han en framskjuten roll på riddarhuset som en bland ledarna för dess konservativa element, placerad på ordförandepost i bankoutskottet vid sin första riksdag, sedan i bevillnings- och statsutskotten. Han hörde då till representationsreformens motståndare. 1867 var han en av stiftarna av lantmannapartiet. Redan från början syntes han eftersträva att så långt möjligt leda partiet in i oppositionsställning gent emot regeringspolitiken, såväl den De Geerska som än mer den Adlercreutz-Carlesonska, rättare Abelin-Bergströmska. Posse förberedde såsom ordförande i det viktigaste politiska utskottet, statsutskottet, 1867—75 (v. ordf. i särskilda utskottet 1871 U.) de attacker, som från hans sida sedan med större eller mindre framgång fullföljdes i en systematisk, för svenska parlamentariska förhållanden sällsynt häftig och arrogant regeringskritik i plena. Hans anföranden gåvo det storpolitiska inslaget åt de i detta avseende eljest torftiga andrakammardebatterna och inledde ofta de för ministärerna svåraste riksdagsnederlagen. I den allmänna opinionen tilldelades honom allmänt ställningen av ett slags permanent oppositionschef.[1]

Denna partiledarställning hade länge föranlett det häftigaste konservativa motstånd mot hans ministerkandidatur och en intensiv propaganda mot hans person. Den hittills följda maximen för ministärbildning hade ju fordrat, att regeringen skulle stå över partierna, åtminstone icke fastare förbinda sig med endast ett parti. Posse på statsministerposten skulle enligt mångas mening härutinnan betyda ett fullständigt omslag. Därigenom skulle den principiellt opartiska regeringsmakten utlämnas åt en man med fast knutna partiförbindelser, åt den »bundne partimannen», vars antecedentia dessutom genom övergång från äldre, konservativ riddarhusståndpunkt till liering med bondedemokratien ansågos vara av den art, att man från sina håll hos den grevlige »renegaten» öppet ville ifrågasätta tillvaron av »rena händer». Situationen blev emellertid sådan, att dylik hänsyn fick undertryckas. Vad man ena året betraktat som en »riksolycka» erkändes det andra året som en »nödvändighet» (Carleson). Den man, som i »den konstitutionella konflikten», liksom i en rad andra liknande frågor, anfört »attentatet mot konungamakten» och som då, 1874, under den pågående kampen, befanns »nedsättande för den kungliga värdigheten» att upptaga i rådkammaren, för honom tvangs man nu att öppna dör-

[1] Den dominerande pressoponionen i huvudstaden är under denna tid anti-lantmannapartistisk. Dagens Nyheter, som härutinnan, understödd av en del mindre ansedda tidningar, Svenska medborgaren, Fäderneslandet, samt i landsorten av den betydande Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning, skilde sig från de övriga, var emellertid i överensstämmelse med sin parlamentariserande strävan ävenledes, åtminstone tidtals, benägen att giva Posse platsen såsom ledare för en »His Majestys opposition».

rarna. Posse fick, just på grund av sina ledarförbindelser med ett av riksdagens stora partier, tillträde till den främsta statsrådsposten. Det var första gången i nya riksdagsskicket, som partikandidatur på sådant sätt lyfte en riksdagsman upp i konungens statsråd. Allmänt betecknades det såsom ett prejudikat av synnerligen märkligt slag.

Posse intog således från flera synpunkter en markerad särställning i förhållande till statsrådet i övrigt. Detta hade fortfarande bevarat den rekrytering ur ämbetsmannakåren och riksdagens, främst första kammarens, medlande meningsgrupper, som utmärkt föregående konseljer, under det att däremot statsministerposten besatts med en man, som genom sin såväl sociala yrkes- som politiska karriär avgjort skilde sig från kolleger och företrädare. Man kunde beträffande de nytillkomna statsråden på sin höjd konstatera »någon dragning åt vänster» i politiskt avseende.[1] I statsministerns person åter låg en tendens till bestämdare orientering åt andra kammaren och dess majoritetsparti uttryckt.

Vilket skulle under sådana förhållanden det allmänna omdömet bliva om den nya ministären? Huru borde dess politiska horoskop ställas? Skulle statsministerns lantmannapartistiska förbindelser tillmätas avgörande betydelse och tagas till intäkt för en motsvarande omläggning av regeringspolitiken i dess helhet? Eller var större anledning att tyda statsrådets i övrigt sedvanliga, allmänt moderata sammansättning som tecken till fortsatt medlingspolitik?

Vänstertidningar av lantmannapartistisk färg voro av naturliga skäl benägna för att ur situationen utvinna det bästa möjliga, sålunda för den förra uttolkningen. Så de på detta håll ledande pressorganen Dagens Nyheter och Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning. De togo för tillfället fasta på den teori, som särskilt från reformkonservativt håll utvecklats i samband med statsministerreformen, och utförde den efter sin egen tolkning i dess yttersta konsekvenser. Enligt deras uppfattning kunde fackministerposternas besättande enligt f. n. gällande praxis från politisk synpunkt betraktas såsom skäligen »oväsentliga» frågor. Departementscheferna företrädde den administrativa kompetensen, möjligen förenad med en viss riksdagspolitisk erfarenhet, men hade icke något inflytande på den högre politiken. Ministärens politiska program uttrycktes genom statsministern. Han var den som i egentlig mening hade att »göra i politik», och hans antecedentia angåvo, efter vilka riktlinjer detta arbete skulle ledas. Hans person utgjorde den politiska garantien, på vilken man på vänstersidan kunde bygga sina förhoppningar. Ministären identifierades med statsministern. Utgående från

[1] DN. $^{20}/_{4}$ 1880.

dessa satser når man så fram till det resultat, vilket skulle bevisas: Statsminister Posses personliga program är lantmannaparti-programmet, alltså är ministären lantmannapartistisk. Ministären Posse bildar »vår första parlamentariska regering».[1]

På andra håll ställde man sig skeptisk inför dylika »parlamentariska hugskott och funderingar». Konservativa och moderata tidningar, Nya Dagligt Allehanda, Aftonbladet m. fl., avvisade bestämt och energiskt sådana tolkningar såsom vanställande och ogrundade.[2] Man ville för sin del icke godtaga en lära, som sköt departementscheferna ned i rent expeditionell, underordnad ställning. Den De Geerska tillämpningen av statsministerreformen hade i detta avseende visat, huru den politiska ledningen kunde ligga i en hand, utan att detta betydde ett intrång på övriga statsråds självständighet, som betog dem allt inflytande på regeringspolitiken. Statsministern hade utåt å hela ministärens vägnar företrätt dess kollektiva ståndpunkt, besvarat interpellationer av allmän politisk innebörd, ställt kabinettsfråga o. s. v. Men denna demonstrativa ledning vilade på ett föregående medlingsarbete inom konseljen, som låtit skilda synpunkter och meningar inom densamma komma till sin rätt. Statsrådens politiska ställning var sålunda icke något för regeringspolitiken »oväsentligt». Ett system, där statsministern ensam dirigerade politiken och statsråden endast stodo till hans förfogande såsom administrativa medhjälpare, skulle, frånsett det inkonstitutionella intrång det måste innebära på konungens maktområde, bryta mot dittills följd praxis och strida mot en annars alltid, särskilt från liberal sida, med styrka hävdad uppfattning om varje statsråds moraliska ansvarighetsställning.

Namnet Posse på främsta plats kunde följaktligen icke ensamt för sig anses giva lösning på frågan, hur den framtida regeringspolitiken komme att ställa sig. Statsråden hade även sitt ord

[1] Det är att märka, att denna uppfattning endast frambäres i den liberala stadspressen. F. ö. även i denna icke utan en tvekan, som ibland skymtar fram; man synes understundom tvivelsam om, huruvida det i grund och botten faktiskt stod rätt till med teoriens bärighet. Några trogna exponenter för den syn på saken, som förhärskade bland gemene man inom lantmannapartiet, äro i vart fall dessa tidningar icke. Från lantmannapartiets sida ställer man sig hela tiden synnerligen reserverad inför alla dessa parlamentariska kannstöperier. Man anlägger överhuvud taget icke något principiellt parlamentariskt perspektiv på ministerskiftet utan ser det som en avlösning inom statsrådet skäligen i stil med föregående fall, möjligen med tydligare framträdande, från högre ort inlagd taktisk innebörd, nämligen att försöka »fånga partiet» — en avsikt som det vore skäl att i fortsättningen observera under bevarad aktsamhet från partiets sida. Den traditionella misstänksamhetsstämningen är ingalunda utplånad (varom vidare nedan).

[2] Resonnemanget framfördes av nämnda tidningar i kommentarer till ministärbildningen samt, på förekomna anledningar, även senare. D. v. s. när det passade sig! Vid andra tillfällen lade man i anti-kompromisspressen om argumentationen och inställde ministären i partiparlamentariskt perspektiv. Därom mera senare.

med i laget. Under sådana omständigheter kunde icke förbises, att detta avgjort måste avgivas i en riktning, som divergerade från den lantmannapartistiska. Från flera av de sittande statsråden kunde yttranden citeras, vilka avgjort bröto mot lantmannasatserna i försvars- och grundskattefrågorna; ej endast från kvarsittande statsråd, vilka åren förut medverkat i en medlingspolitik, som då gång på gång råkat i kollision med andrakammarmajoriteten; även från de nyrekryterade. Regeringspolitiken måste följaktligen komma att söka en utjämning mellan dessa olika tendenser. Ministären Posse borde uppfattas som en kompromissministär liksom den föregående. Dess medlande linjer voro endast förlagda något till vänster om dittills följd kurs och närmare åt andrakammarsidan.

Slutomdömena utföllo sålunda högst olika. Enligt den ena åsikten hade en andrakammarparlamentarisk partiministär utgått ur 1880 års ministerkris, enligt den andra en kompromissministär av känd, fastän något modifierad, typ. Meningsskiljaktigheten bottnade ytterst i en olika uppfattning av den nye statsministerns ställning och den betydelse denna skulle tillläggas för den framtida ministeriella politiken.

Hur härmed rättvisligen faktiskt förhöll sig kunde under förhandenvarande förhållanden icke med visshet sägas. Några programuttalanden i officiell form hade ännu icke hörts av. Man rörde sig med antaganden och ovissa förmodanden, vilka den följande utvecklingen först kunde bestyrka eller överändakasta. En viss ledning för omdömet i tvistefrågan kunde dock redan på detta stadium vinnas genom en sammanställning av de fakta, som från ministärens tillblivelse voro kända ur pressen eller initierade kretsar.

Ministärbildningen syntes icke hava försiggått i former, som givit statsministern någon väsentligt större bestämmanderätt i fråga om personval, än vad förut under senare tid varit fallet. Han hade icke erhållit något parlamentariskt ministärbildningsuppdrag med dess vidsträckta självbestämmande-befogenheter. En sådan uppfattning av situationen har visserligen någon gång gjorts gällande. Marcellus-Bergstrand exempelvis giver uttryck åt denna, då han i en av sina många översikter av tidens historia skildrar, hurusom den åt Posse lämnade befogenheten »var ett verkligt modernt ministeriellt uppdrag, då regenten allenast till sig kallade den person, åt vilken han ville uppdraga ministärens bildande och lät honom sedan nästan efter eget skön sammansätta ministären».[1] Verkligt stöd gives emellertid icke för en dylik teckning av läget vid konseljens tillblivelse.

[1] Ur nyare tidens politiska skiften, s. 80. Ingen har förut ägt så oinskränkt fullmakt som greve Posse att nästan efter eget skön sammansätta ministären. Han har

Posse skriver väl själv i sin summariska P. M. från ministärbildningsförhandlingarnas dagar: »April 11 hos konungen, som förberedde mig, att han sannolikt kallade mig för bildande av ny ministär; 13. kallas till konungen; klockan 12 erhöll mandat och fria händer.» Detta är ju en i sin lakoniska knapphet rätt anspråksfull beteckning. Men betydelsen är elastisk. Det finns anledning att tolka den restriktivt. De Geer[1] nämner kort: »Arvid Posse fick därpå formligt uppdrag att föreslå kungen en ministär.» Den förslagsrätt, som på detta sätt tilldelades honom, torde icke väsentligen hava skilt sig från, om än möjligen varit något friare än den fullmakt att med, som det även där hette, »fria händer» leda förhandlingarna, vilken 1874 och 1875 givits De Geer; den var, såsom han själv upplyst, icke någon öppen fullmakt; konungen hade uppställt sina villkor jämte åtföljande önskemål i fråga om personval. Konungen torde icke heller nu hava underlåtit att, innan han gav Posse rätt att skrida till förhandlingar, personligen med denne konferera, såväl om de allmänna principer och gränser, som borde ligga till grund för och bestämma rekryteringen, som om de personer, vilka kunde tänkas komma ifråga, liksom han torde förbehållit sig den avgörande prövningen i sista hand av varje statsrådskandidat. Så hade konungen, enligt vad av Posses för detta tillfälle utförligare anteckningar synes, år 1875 gått till väga.[2] Han hade öppnat konferenserna med delgivande av ett eget skisserat »program», ett »skriftligt styrelseprogram» plus muntliga förklaringar[3], sedan lämnat Posse uppdrag att bilda ministär med vissa förut diskuterade, uppräknade kandidater, vid förfall för enskilda av dessa i följd av vägran givit nytt »uppdrag» till besättande av vakans i listan (i vissa av dessa fall efter tvekan såsom ett »medgivande»), i samråd med Posse omlagt eller förskjutit planeringen till nya rekryteringsfält o. s. v.; d. v. s. punkt för punkt prövat, att endast acceptabla, eller, som det hette, »respektabla», namn antogos. Förmodligen hava förhandlingarna även nu försiggått på ungefär överensstämmande sätt. De samtida presskommentarerna till den nya ministerlistan påvisade

fått bestämma regeringens program in toto et tanto. Dens., Ministerskiftenas historia, s. 177: »Furst Bismarck har icke mer enväldigt härskat över den preussiska ministärens sammansättning än greve Posse gjorde över den som bar hans namn». Jfr även hans överdrift vid karaktäriseringen av det De Geer 1874 givna uppdraget, ovan s. 196 not 1. En liknande uppfattning synes även framgå av Rydfors' framställning i Sveriges historia X, 117. — En tendens i riktning mot större maktbefogenhet för statsministern förefaller vid den Posseska ministärbildningen vara omisskännelig. Men den styrkegrad, till vilken den här uppskattats, är av allt att döma för högt uppskruvad.

[1] Minnen II, 241.

[2] Berörda P. M. ovan s. 240 not 1 i väsentliga punkter meddelat. Jfr De Geer, Minnen II, 181.

[3] Enligt Key, Minnen III, 37, efter direkta meddelanden av Posse. Detta dokument finnes, lika litet som så många andra aktstycken till tidens historia, som i en Posse-samling kunde förväntas ingå, bland hans efterlämnade papper bevarat.

också ett och annat namn, vid vilket kungligt inflytande tycktes tydligt skönjbart, liksom de i dess moderata läggning överhuvud, vad fackministerposterna angick, delvis sågo ett resultat av påverkan från konungen. Det gives intet skäl att betvivla detta.[1] I både program- och personval torde Posse sålunda sannolikt, så vitt man nu kan döma, varit på förhand i avsevärd grad bunden inom vissa linjer eller kategorier. Varmed visserligen icke är förbisedd den tendens till utvidgning av den sedvanliga maktbefogenheten för statsministern, som i hans ministärbildning varit innesluten, ej heller förnekats möjligheten av ett spontant samstämmande i viktiga delar mellan hans personliga uppfattning av sin uppgift samt politiska intentioner och de med konungen överenskomna riktlinjerna och förslagslistorna för personval.[2]

En sak att i detta sammanhang beakta är dessutom, att de påtänkta kandidaturerna ingalunda förbehållslöst givit sitt ja, utan i flera fall torde hava uppställt sådana villkor i fråga om tillärnad regeringspolitik och självständighet i det departementala arbetet, som ingalunda lämnade rummet öppet för obehindrat fri, personlig ledning från statsministern. De statsråd från den förra ministären, som, med De Geers och konungens benägna biträde, förmåtts att återtaga sina avskedsansökningar, hade ej gjort detta förrän efter mycket parlamenterande och, såsom man kan förmoda, koncessioner från Posses sida.[3] Inför åsynen av detta kvarsittande »kraftfulla element» och vid tanken på de medgivanden, som deras medverkan måste förutsättas innesluta — ty fullständig tilltro för tillämpligheten av hypotesen om fackmannaministrarnas enbart administrativa medhjälpare-ställning ägde man i grunden icke — ställde sig också den radikala och lantmannapartistiska pressen tveksam. Man fann konseljens inre styrka påfrestad. De konservativa tidningarnas uppvisande av statsrådssammansättningens inhomogenitet kunde icke lämnas alldeles obeaktat. Hade Posse föranlåtits att moderera sin ståndpunkt i en »blandningsministär»? Hade han avskrivit på de klart lantmannapartistiska programkraven i en »halv lantmannaministär»? Misstanken sipprade fram.[4] Otvivelaktigt fanns god anledning därtill.

De nytillträdande från riksdagen torde ej heller utan föregående försäkringar i liknande, modererande riktning hava givit sitt personliga

[1] Se bihanget.

[2] Se bihanget.

[3] Se De Geers framställning, Minnen II, 241 f., rörande de allmänna utfästelser, vilka P. skulle hava gjort: Att »så mycket som möjligt gå i de gamla fotspåren» och söka »köpa en billigare arméorganisation än 1878 års förslag genom en förstärkning av flottan.» Dessa uttalanden hava givetvis i förhandlingarna med statsråden, särskilt Forssell, närmare preciserats.

[4] Se Key, Minnen III, 246 f.

biträde. Några upplysningar givas visserligen icke härom. Men det synes antagligt, på grund av deras kända politiska ställning. Man känner från ett senare tillfälle något om de förhandlingar, som föregått ministerutnämning till Posse-konseljen. Vid anbudet till Ryding på krigsministerposten sommaren 1882 uppställde denne formliga villkor för accepterande.[1] Under vissa förutsättningar förklarade han sig villig mottaga uppdraget. »Jag kommer för inträde i statsrådet att uppställa, *att* jag vill anse mig såsom representant av kommittémajoriteten och sålunda även såsom försvarare av kommittéförslaget i alla dess huvudgrunder samt *att,* i händelse jag under försvarsfrågans föredragande vare sig i statsrådsberedningen, i konseljen eller vid riksdagen skulle finna politiska skäl nödga till modifikationer i en eller annan huvudbestämmelse, jag vill *då* hava fullkomlig handlingsfrihet vid bedömandet av, huruvida de politiska skälen uteslutande eller endast de militära skälen skola bestämma mitt biträdande eller avstyrkande av de ifrågasatta modifikationerna, ävensom vid bedömandet av den grad, till vilken den militära uppfattningen kan och bör ge vika för den politiska.» — Den blivande krigsministern förstod som synes att omsiktsfullt gardera sin ställning och på förhand befästa sig mot eventuella försök från statsministerns sida att draga honom med i senare kompromisspolitik åt vänster. Hans ställning såsom militär av facket och kommittéledamot var i viss mån exceptionell och motiverade särskilda krav. Andra kolleger torde i allmänhet icke hava på statsministern ställt så preciserade fordringar i avseende på regeringspolitikens centrala spörsmål. Vid ministärens start var ju detta i vissa avseenden ännu obehövligt. Man kunde då nöja sig med att för fortsättningen förbehålla sig fria händer. Men antagligt är, att liknande villkor, om än i mindre omfattning, av andra statsrådskandidater betingats och att Posse under den för dylika överenskommelser ur kandidaternas synpunkt gynnsamma men för honom prekära situationen vid ministärbildningen — han hade ju upprepade gånger förut gjort obehagliga erfarenheter av svårigheterna att övervinna »kandidatnöden» — föranlåtits till medgivanden, som för hans ledarskap innebar icke oväsentliga begränsningar. Följaktligen lär statsministern varken i förhållande till konung eller kolleger erhållit så fria händer, som den parlamentariska doktrinen fordrade och som från vissa håll påståtts.

De svåraste bristerna i det konstruerade parlamentariska prejudikatet låga dock i Posses supponerade ledarskap för lantmannapartiet.

[1] Brev från Ryding till Posse $^{11}/_{6}$ 1882, Posseska samlingen; sannolikt har R. av Posse fått detta sitt förslag till pactum helt eller i det väsentliga i en eller annan form stadfäst. Jfr senare framställning av läget i försvarssaken 1883.

— Hans ställning som partichef hade alltid varit svag. En viss opålitlighet i Posses politiska karaktär jämte felande social samhörighet mellan högaristokraten-storgodsägaren och lantmännen samt därav influerad, skild åskådning hade förhindrat ett verkligt förtroendeförhållande mellan Posse och det med åren alltmer homogena bondeklasspartiet. Han betraktades ständigt med viss vakande misstrogenhet.[1] Lantmannapartiet anlitade med fördel hans goda parlamentariska förmåga, eftersom det hade starkt behov av dylik hjälp. Men den ledarplats i debatterna, vilken på detta sätt till det yttre kom honom till del, motsvarades ej av reell maktställning. Partiledningen utövades på annan väg, genom niomannarådet, med Karl Ifvarsson som sin representative man, och genom partimötenas majoritetsbeslut. Detta förhållande hade vid flera tillfällen kommit i dagen, ej minst i det viktigaste av alla politiska spörsmål, försvars- och grundskattefrågan, där en tydlig divergens öppnats mellan Posses böjelse för större tillmötesgående beträffande försvaret och partimajoritetens orubbligt fasta ståndpunkt.

Ställningen hade med senare år förändrats, d. v. s. från här behandlade synpunkt yttermera försämrats. Posse hade mer och mer trätt utanför partiet. Hans utnämning till talman i andra kammaren 1876, följande riksdagar upprepad, ställde honom principiellt över kammarens partigrupperingar[2]; han drog sig tillbaka från partiets enskilda överläggningar. Den från flera håll vitsordade skicklighet och relativa oväld[3], med vilken han skötte sitt talmanskap, torde i någon mån försonat många konservativa med tanken på hans ministerkandidatur. Han var ej längre på samma sätt som förut den utpräglade partimannen,

[1] Talrika belysande exempel givas därpå. Riksdagsprotokoll och press lämna rikligt material. Här må endast hänvisas till de personliga vittnesbörd om misstroende, ej blott bland lantmännen utan även från de Posse närstående »herremanna»-kretsarna (bland andra hans egen broder!), som givas hos Aldén, Sveriges inre politik, s. 52, Ridderstad, Regnbågen, s. 641 f. och framför allt Key, Minnen, passim, särskilt II, 239, 318 ff., III, 246 ff. (kapitlen om riksdagarna 1880—83).

[2] De Geer uppgiver som motiv för utnämningen 1876 — liksom för det första anbudet 1875, då såsom villkor uppsattes, att Posse skulle tolka grundlagen partifritt! (brev i Posseska samlingen) — en önskan att förbättra regeringens förhållande till lantmannapartiet genom att på detta sätt göra det obligerat, samt en förmodan, att det vore bättre att hava P. på talmansstolen än i spetsen för oppositionen. Minnen II, 176, 190, 203; Key, Minnen III, 36, betecknar anbudet som en »politisk list». Posses villighet att mottaga utnämningen 1876 ville man i pressen sätta i samband med en förklarlig önskan att, efter svåra nederlag för hans ledarskap inom partiet 1875, få en lämplig reträttplats. Key betonar, att anbudet på talmansstolen bör »ställas tillsammans med konungens mening att snart därefter få påräkna hans insikter och erfarenhet för sina rådslag om landets väl». Liknande tankar uttryckas av A. Ehrensvärd i brev till Posse (Posseska samlingen).

[3] Omdömet på denna punkt var dock något växlande. De Geer, Minnen II, 241, Asker, Levnadsminnen, s. 99, Marcellus-Bergstrand, Från 1881 års andra kammare I, 103, och dens., Ministerskiftenas historia, s. 194. Jfr Key, Minnen III, 171 ff., som berör en i pressen särskilt omdiskuterad episod i Posses talmanskap vid talet på rikssalen 1878.

när han en tid på detta sätt suttit över på talmansstolen. Men han hade å andra sidan därigenom blivit mera främmande för lantmannapartiet. De viktiga avgöranden, som partiet fattat i försvarsfrågan 1877, 1878, hade skett utan hans närmare medverkan.[1] Hans partiledarskap, som redan vad tidigare år beträffar av kännare betecknats som fiktivt, hade således helt upphört.

Hur kunde man under sådana förhållanden tänka sig, att Posse skulle efter statsministerutnämningen kunna utveckla någon ledarförmåga i förhållande till partiet? Borde icke snarare denna, sådan lantmannen betraktade den, höga »ämbetsmannabefordran», i och för sig en anledning till skärpt misstänksamhet, ytterligare försvaga bandet mellan den förre partistiftaren och partiet? Det hade redan förut förtunnats och spänts till bristning. Skulle ej nu påfrestningen bliva för stor?

Partiets notoriska, offentligt konstaterade okänslighet för alla slags pressnings- eller ledarförsök från statsrådsbänken, dess ofta ådagalagda misstroende för alla råd och vinkar, som kommo från det hållet, talade snarast i denna riktning. Vissa kända företeelser vid 1875 års riksdag hade redan givit en antydan om, vad som vore att vänta. De upprepade, rent demonstrativa nederlag[2], som Posse vid denna riksdag såsom nominell partiledare och statsutskottsordförande förorsakats från sitt eget parti och som från hans sida framtvingade den öppna bekännelsen, att alla partiband brustit, sattes i direkt samband med hans statsrådskandidatur vid den pågående ministerkrisen. Enbart ryktet om hans eventuella ministerutnämning hade föranlett stora grupper inom partiet att desavouera hans ledarskap och öppet demonstrera sin frihet från personliga förpliktelser! En oförtydbar varning för framtiden! I den, traditionellt Karl Ifvarsson tillskrivna, satsen: »Vi följa till konseljdörren, men icke längre», vilken lär hava uttalats redan 1870 i samband med Posses kandidatur till finansministerposten[3], var lantmannapartiets hållning tagen på kornet. Det lät ej förvandla sig till regeringsparti.

Partiet ägde även sina särskilda skäl, varför det ej i föreliggande fall behövde känna sig obligerat. Det var ej endast det, att Posse

[1] Jfr notiser Key, Minnen III, 166 f., De Geer, Minnen II, 207.

[2] Särskilt i fråga om anslag till krigsfartyg, till lärarbefattningar och till professorers avlöning; såsom Key, Minnen III, 37, meddelar, voterade då »den del av lantmannapartiet, som mera långsynt bedömde den politiska ställningen», mot Posse för att motverka hans inträde i konseljen. »Utgången av denna votering lär ha bestämt konungens val» 1875 (av De Geer och icke Posse), tror sig Key veta.

[3] Av Aftonbladet $^{17}/_{5}$ 1870 omnämnd i detta sammanhang. Enligt en version yttrad till Posse, enligt en annan till konungen (»till dörren, Ers Majestät», Key, Minnen III, 38, Marcellus-Bergstrand, Från 1881 års första kammare I, 73).

stod utanför partiet. Ej heller någon annan representant ur dess kadrer var intagen i den s. k. lantmannapartistiska ministären. Regeringen ägde ingen »gisslan» för partiets trohet. Det var ett förhållande, som ej kunde undgå att väcka allmän uppmärksamhet. Även föranledde det på vänsterhåll kritiska kommentarer. Något anbud till någon partiets representative medlem synes ej heller hava blivit gjort.[1] Ministärbildningen har tydligen ägt rum utan personlig kontakt med majoriteten i andra kammaren.

Uteslutningen av partiets personliga representation kunde väl delvis förklaras med praktiska skäl. Man framhöll partiets brist på kapaciteter, i enlighet med grundlagens bud om »kunnige» och »erfarne» män kvalificerade att fylla ett statsråds administrativa uppgifter.[2] Ämbetsmannarekrytering hade dittills varit regel för fackministerposterna, och partiet saknade ämbetsmän inom sina led. Från annan sida betonades häremot, att något absolut hinder för avsteg från denna regel beträffande en eller annan post icke borde föreligga. Det saknades ju icke exempel från föregående tid på parlamentariska avancemang, vid vilka de administrativa kunskaperna varit föga eller alls icke till finnandes.

I pressen hade förut i ministerkristider en liknande mening förfäktats och kandidater ur lantmannapartiets led rekommenderats. Redan 1870 förordade Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning[3] upptagande i rådkammaren av en medlem av »den självägande lantmanna-klassen, på vilken den svenska demokratien väsentligen vilar», även om denne dess representant ej »uppbäres av den yttre samhällsställning, som hittills ansetts nödvändig såsom trappsteg till statsrådet». »Ett element bör införas i ministären (samtidigt med de då projekterade talmansutnämningarna till statsrådet), som representerar andra kammarens mera demokratiska karaktär»; men ej blott »en framskjuten och inbillad»

[1] Key, Minnen III, 246 ff., De Geer, Minnen II, 241 (»eget nog», som De Geer anmärker). Här och där träffar man väl i pressen under senare tid uppgifter om, att Ifvarsson skulle mottagit erbjudan, men dessa påståenden äga intet stöd i tillgängligt källmaterial och förefalla icke troliga. Svensén, Karl Ifvarsson och lantmannapartiet, s. 32, upptager dem dock, ehuru icke i kategorisk form, såsom sina.

[2] Ett annat skäl, som väl, trots allt, fortfarande ej saknade vikt, var det rent konventionella. Lantmannarepresentanterna voro såsom icke-»ståndspersoner» ej nog presentabla för konungens rådkammare. Det rustikala elementet ansågs svårligen gå att förlika med platsen på taburetterna. Den sociala fördomens betydelse hade väl reducerats men kvarstod dock nog stark för att kräva hänsyn vid ministärbildningarna. Jfr Marcellus-Bergstrand, Politiska silhuetter I, 72 f. De radikala tidningarna hade även, såsom i texten exemplifierats, känt sig föranlåtna att, med tydlig adress till vissa byråkratiska kretsar, inskärpa, det egenskapen av bonde ej i och för sig finge utgöra hinder för inträde i statsrådet. Även kunde de härvid erinra om att, enligt vad berättades, redan 1841 från dåvarande kronprins Oscars sida utnämning av en bonde till statsråd icke ansetts utesluten (se ovan s. 44 not 1).

[3] $^{13}/_{5}$, $^{19}/_{5}$.

medlem med »tvetydig partiställning» (Posse!), utan »en verklig ledare ur majoriteten — vare sig mannen är hemmansägare i Halland eller arrendator på Gottland — — —. Det är dock ett faktum, att andra kammarens, för att icke säga riksdagens, tyngdpunkt f. n. ligger hos detta parti. Och det är något som en vis regering bör i god tid beakta.» Liknande förslag framställdes även under senare ministerkriser, närmast från radikal sida, med enstaka förord under skiftande motivering även från en och annan konservativ skribent. Representanter för partiets herremannaelement: Key, Piper, Dufva, J. Ericson, föreslogos såsom lämpliga kandidater, vilka väl borde kunna sköta en departementschefsplats. Ett och annat bondenamn: Karl Ifvarsson, Sven Nilsson i Österslöv m. fl., framfördes även, närmast med tanke på konsultativ post.

Projekten vunno emellertid föga beaktande. Man ironiserade över dem flerestädes i den konservativa pressen såsom över dödfödda tankefoster, vittnande endast till allmän förlustelse om förslagsställarnas egen politiska naivitet. Och vederbörande togo dem ej med i beräkningen. Varken i de olika ministerlistor i Posses namn, som under föregående kristider varit i omlopp i pressen, eller i de ministärbildningsprojekt, vilka i meddelanden från senare tid omtalas, hade, med undantag för Piper och Dufva, några lantmannapartirepresentanter fått plats.[1] Ej heller nu var detta fallet. Man hade ej funnit lämpligt att därmed göra undantag från hittills gällande regler för statsrådskompetens, ej ens att giva ett första anbud åt någon av partiets bondemedlemmar.[2] Förvisso hade avslagsrisken varit stor, eller, om man så vill, säkerheten att slippa jakande svar skäligen trygg under de villkor, som kunnat erbjudas. Lantmannapartiet hade visst icke för sin del några anspråk på placering i regeringen. Om ett erbjudande på statsrådspost lämnats lantmannapartiet och sålunda till någon eller några dess representanter ur de genuina bondeledén, hade de säkerligen med all makt spjärnat emot. De önskade icke inträde. Partiet såg det som ett attentat mot sin frihet. Den enskilde betraktade dylik befordran som en reduktion i sitt inflytande. Såsom träffande blivit anmärkt[3] »kan man vara

[1] Beträffande Dufva omtalar De Geer i brev $^{12}/_{9}$ 1874 till Carleson (Carlesonska brevsamlingen), att till efterträdare efter Wærn vid planerad konseljrekonstruktion påtänkts bl. a. Dufva. Konungen hade uttryckt sin motvilja häremot på grund av dennes, enligt konungens mening, »antimonarkistiska» uppträdande (i frågan om mantalspenningarna m. m.). Konungen hade likväl av De Geer tvungits att preliminärt gå med på Dufvas introduktion i statsrådet i händelse av ministärbildning. »H. M. bör väl taga sitt förnuft till fånga, och det gör han, om han pressas.» — De Geers refererade yttrande är i mer än ett avseende belysande.

[2] Posse nämner i sitt P. M. såsom anmodade kandidater, vilka icke mottagit gjort erbjudande: Piper, Gustaf Sparre och Lagerbielke, samtliga avsedda för konsultativ post. Den förstnämnde, förut påtänkt 1871, ansågs såsom lantmannapartist.

[3] Marcellus-Bergstrand, Politiska silhuetter I, 74. Se f. ö. den sam-

förvissad om, att lantmannapartiet med helt andra känslor skolat se *statsrådet* Ifvarsson, regeringens man, än den betydande *statsutskottsledamoten,* en partiets man». Man var på lantmannahåll fullt på det klara med, att i den händelse en bonde intogs i statsrådet, så var det ej för hans egen kapacitets skull och till något mer väsentligt förhöjt inflytande för partiet självt, utan såsom garanti för partiets solidaritet med regeringen. Ett dylikt engagement för partiet var man ej benägen att underskriva; ej heller den enskilde villig att sålunda offra sin frihet och sitt inflytande för statsrådsämbetets besvärligheter. Men även om så var, hade det icke för Posse varit anledning att åtminstone konstatera denna ovillighet och samtidigt därmed giva ett erkännande åt sin ministärbildnings särskilda ställning till andrakammarmajoriteten samt manifestera den goda viljan för egen del till nära samarbete för framtiden? Att detta icke skedde och att ej heller ett på något sätt förpliktande avtal förmedelst konferenser med och försäkringar från partiets representative, verkligt inflytelserika män ernåddes eller sannolikt ens prövades, måste naturligt nog, såsom genast visade sig, tydas såsom tecken på avgjord bristfällighet i förbindelsen åt andrakammarsidan.[1]

Ministären hade på så sätt markerat sin medlande ställning, direkt betonat sin vilja till fri samverkan åt skilda håll. Men därmed hade den även, i de former detta skedde, lossat i fogningarna på förbindelselinjen med andrakammarmajoriteten, vilken väl ändock ansågs skola giva konseljen ett särskilt och bättre stöd än det föregångarna i ämbetet kunnat disponera. Tydligen utgjorde detta en svaghet i statsrådets politiska position. Understödet från första kammaren kunde förväntas för Posse-ministären bliva avgjort opålitligare, betydligt mera uppblandat och försvagat av oppositionella strävanden av politisk och personlig art än förut varit fallet. Om konseljen nu ej, under sin strävan att visa dubbelsidig hänsyn och åt ömse håll hålla kontakten öppen, i utbyte därför förvärvade en pålitlig basis i andra kammaren, var risken närliggande att i det maktpåliggande reformarbete, som nödvändigtvis måste bliva föremål för regeringens verksamhet, på båda sidor förlora fotfästet. Ministären kunde, såsom förut hänt konseljer i mindre utsatt ställning än denna, bliva sittande mellan tvenne stolar.

Huru därmed nu än förhöll sig, förbindelsen med majoritetspartiet i andra kammaren var uppenbart av lösligare art än som av en ministärbildning samlad under Posses namn kunnat förväntas och av vissa kom-

manfattande analysen av lantmannapartiets konstitutionella hållning, kap. XII, avd. Konstellationen.

[1] Se bihanget.

mentatorer, samtida och senare, angivits. Den totala frånvaron av någon lantmannapartirepresentant i ministären bidrog att ytterligare, jämte förut omnämnda drag i ministärbildningens karaktäristik: Posses bundenhet i sitt ministeriella uppdrag och den fiktiva läggningen av hans partiledarskap, konungens inflytande och den ministeriella inhomogeniteten, belysa svagheten i den uppfattning, som av ministärbildningen 1880 konstruerade ett parlamentariskt prejudikat. Bristerna i hopfogningen partiregering-regeringsparti lyste på varje punkt redan vid ministärens start igenom.

*

Ministärens tvenne första riksdagar gingo fria från frågor av egentligt högpolitisk beskaffenhet. Försvars- och grundskattefrågorna lågo under utredning.

Förväntningarna voro ej dess mindre spända, huru samarbetet mellan ministären och representationen skulle arta sig. I den händelse den nya konseljen verkligen, som det på sina håll påstods, vore att betrakta som en parlamentarisk ministär, borde det tydligen här komma till uttryck. Relationerna mellan regeringen och dess fast understödjande parti kunde väl i så fall förväntas åt behandlingen av regeringsförslagen liksom överhuvud åt riksdagsarbetet giva en i förhållande till förutvarande praxis förändrad karaktär.

Den radikala tidningspress, som förfäktat den parlamentariska hypotesen, inställde också från början riksdagen under dylikt perspektiv. I sin ledareartikel $^{19}/_{1}$ inför sessionens öppnande hänvisade Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning på de förhoppningar, som från sådana synpunkter vore knutna till det begynnande verksamhetsåret. »För första gången, alltsedan Frihetstiden, mötes svenska folkets ombud av en regering, som uttryckligen tagit till sitt program att utföra riksdagens ledande partis ofta uttalade önskningar, och vars främste man gjort sin bana som parlamentarisk man och ledare av detta parti — — En regering, som fast stöder sig på riksdagens flertal och på landets i valen uttalade allmänna mening.» Regeringens verksamhetsförmåga borde i denna ställning bliva väsentligen förhöjd, regeringen bliva stark, »själv leda i stället för att nödgas och tvingas». Dagens Nyheter $^{17}/_{1}$ gav uttryck åt liknande tankar: Vi stå inför vårt »första parlament», för vilket parlamentarismen som en »oskriven grundlag» bör föreskriva arbetsordningen.

Man diskuterade i kommentarerna till händelserna vid riksdagen, vad »parlamentarismens väsen» egentligen skulle anses innebära i fråga om förhållandet mellan regering och regeringsparti; huruvida tyngd-

punkten skulle ligga hos ministären eller hos andrakammar-majoriteten. Dagens Nyheter visade sig för sin del benägen för det senare alternativet: »Parlamentarismens väsen ligger icke däruti, att riksdagens majoritet lyder ministären, utan tvärtom ministären majoriteten.»[1] Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning gick en medelväg[2]: »Lika litet som riksdagen fordrar, att regeringen obetingat skall i allt rätta sig efter honom, lika litet underkastar han sig att i allt följa ministären.» Hänsyn bör tagas till »riksdagens föreställningssätt». Man får taga det »sakta i backarna» med fordringarna på eftergivenhet i sak för förtroendets skull. Lantmannapartiet kan ej på en gång bliva som en omvänd hand och övergiva sina traditioner. Alla förtroendeväxlar kunna ej godkännas till betalning; det finnes även oberättigade sådana. Mer individuellt självständiga former måste alltid kännetecknа svenskt riksdagsbruk. Den engelska parlamentarismens regeringsledning lärer näppeligen ingå eller komma att ingå i svenska riksdagens politiska praxis.

Man dryftade närmare spörsmålet, hur långt den principiella överensstämmelsen mellan regeringen och dess »fasta, beräkneliga parlamentariska parti» skulle behöva gå beträffande de frågor, som stodo på arbetsordningen. Gent emot vissa anmärkningar, som på denna punkt med anledning av aktuella fall framställts inom konservativ press, betonades, att samförståndet gällde »det politiska systemets allmänna riktning och karaktär»[3]; däremot innebure det icke underkastelse att i allt följa ministären, icke i detaljfrågor eller i »fixeringen av vissa oväsentliga anslagsbelopp». Att fordra det konsiderationen för en minister, för vilken man hyser allmän välvilja och gärna önskar ett »förtroendefullt och vänligt samarbete», skall sträckas så långt, att det föranleder dagtingan med partiets grundsatser, är orimligt. Det vore f. ö. osunt i sin syftning: det skulle leda till demoraliserande vigilanspolitik. »Saken måste väga mer än hänsynen till en regering, till vilken man är knuten med de fastaste förtroendeband.» »I fall Posse-ministären ville begära ett förtroendevotum på basen av ett anslag, som icke vore av större betydenhet, än att beslutet finge gälla själva *förtroendet* eller misstroendet, med mindre hänsyn till *saken* — — — skulle lantmannapartiet som en man här rösta för den nuvarande statsministern. Men annorlunda ställer sig frågan, då saken är av mer betydande vikt. Då komme många att säga: Vi förstå ej, varför vi skola uppoffra vår övertygelse; ministären kan ju låta oss hava vår

1 $^{17}/_{1}$, $^{9}/_{3}$.
2 $^{28}/_{2}$; jfr $^{19}/_{1}$, $^{10}/_{3}$, $^{30}/_{4}$.
3 GHoST. $^{28}/_{2}$, $^{11}/_{3}$.

mening likasom vi ej förmena ministären att hava sin.»[1] Utan att släppa konstruktionen om den Posseska parlamentariska regimen var man alltså på detta håll benägen att betydligt modifiera sitt parlamentariska schema efter svenska förhållanden och inskränka de parlamentariska fordringarna på »den obrutna fronten» regering-regeringsparti till minsta möjliga.

Denna parlamentariska doktrin mötte från motsatt sida livlig kritik. Även där inställde man riksdagshändelserna i ett parlamentariskt perspektiv, men i ett annat syfte. Den konservativa pressen hade från början mottagit den Posseska ministären som ett slags försöksobjekt, vars maktlöshet och osunda böjelser ingående skulle belysas. Man tvivlade där i allmänhet ej på experimentets negativa utgång, vad försvarsfrågan angick. Den eklatanta bankrutt i frågan, som den lantmannapartistiska ministären sålunda förväntades skola undergå, borde därvid, samtidigt som den bevisade dess allmänna insolvens, tillika bliva en demonstration av fruktlösheten i den strävan att i Sverige etablera ett parlamentariskt regeringssystem, som man i den Posseska regimen ville återfinna.

För den skull underställde man redan från begynnelsen ur dessa synpunkter regeringspolitiken planmässig och ihållande granskning. Det ledande konservativa tidningsorganet Nya Dagligt Allehanda följde dag efter dag regeringens åtgöranden och riksdagens, enkannerligen andra kammarens, ställning till dessa, analyserade förhållandet ur parlamentarisk synvinkel sett, annoterade fall efter fall de parlamentariska bockarna och höll på detta sätt en fortlöpande räkning över parlamentarismens skuldkonto. Den inregistrerade avslagna och ändrade propositioner, finansplanens omarbetning, det fortsatta självständiga motionerandet från lantmannapartimedlemmar[2], deras självständiga sakkritik, ministrarnas undfallenhet o. s. v. såsom lika många nederlag för den parlamentariska linjen och tillbakavisade vänstertidningarnas försök att förlika fakta med en efter svenska traditioner vederbörligen anpassad parlamentarism såsom oskickliga och ohållbara konstruktioner.

Tidningen och dess kolleger inom den likasinnade pressen påpekade, att en parlamentarism, där det presumerade regeringspartiet håller med regeringen, då denna går dess ärenden, eller möjligen i bagateller, men eljest vänder den ryggen, accepterar de förslag, som behaga

[1] GHoST. $^{11}/_{3}$, $^{10}/_{3}$.

[2] Exempelvis mot. ang. kustbana i Halland av v. talmannen K. Ifvarsson jämte några andra hallandsrepresentanter, i vilken de sökte »driva järnvägspolitik på egen hand» och i motiveringen gåvo uttryck åt en direkt kritik av regeringens åtgöranden, »ett oppositionellt mummel, som alldeles icke är parlamentariskt» (Marcellus-Bergstrand).

det, men i övrigt orubbligt vidhåller sin mening, i själva verket upplöser sig till intet. Den innehåller i sak icke något nytt utöver det regeringssystem, som alltid dittills följts. »Det är endast en ny upplaga av ett gammalt system, vars innersta grundtanke är den regeln, att lantmannapartiet alldeles icke försmår att mottaga fördelar, även om de komma från misshagliga ministärer, men att ingen hänsyn till den behagligaste ministär kan förmå partiet att ett ögonblick lämna bifall till något som icke faller partiet i smaken.»[1]

Efter dessa linjer fortgick presspolemiken i den parlamentariska frågan 1880—81. Några händelser av större vikt utspelades ej vid riksdagen sistnämnda år.

Ett mer anmärkningsvärt fall var endast regeringens nederlag i pansarbåtsfrågan 1881. Regeringen begärde medel till en pansarbåt av ny typ. Lantmannapartiet hade förut avgjort tagit ståndpunkt mot att en dylik nybyggnad skulle isolerad för sig vidtagas. Statsutskottet, representerat av andrakammarhalvan, med Key såsom ordförande, beträdde emellertid en medlande linje och yrkade nedsättning på anslaget samtidigt som det vidtog ingående ändringar i förslagets konstruktiva delar, under det att första kammarens ledamöter, på ett undantag när, reserverade sig till förmån för regeringens förslag. Statsministern uppträdde i andra kammaren till försvar för propositionen. Han berörde därvid även frågans politiska sida, som i pressen under föregående tid blivit livligt omdebatterad[2]: »Jag erkänner med tacksamhet, att i de sex huvudtitlar, som blivit till riksdagen avlämnade, statsutskottet tillstyrkt nästan allt vad Kungl. Maj:t i anslagsväg begärt med undantag av tre punkter. Lika tacksamt erkänner jag, att riksdagens båda kamrar, så vitt ännu dessa huvudtitlar varit föremål för definitiva beslut, lämnat sitt samstämmiga bifall till vad statsutskottet hemställt. Under sådana omständigheter är det naturligt, att jag med en viss tvekan uppträder, när i anslagsfrågor tillfälligtvis inträffar, att divergens mellan de båda statsmakterna ägt rum. Jag känner då djupt betydelsen av en enig samverkan och överensstämmelse i uppfattningen av de anslagsbehov, som landets fördel kräver, för vinnande av ett gott och lyckligt resultat.» Må man alltså icke »anse det för fordringsfullt, ej heller för otacksamt, då jag nödgas göra en insaga mot den framställning, som statsutskottet gjort. Det är nämligen min uppfattning, att regeringen alltid, och således icke blott i detta fall, bör,

[1] Marcellus-Bergstrand, »Parlamentariska» kontroverser och hugskott från 1881 års riksdag, Dagens krönika 1881, h. 3, s. 5. Författaren, politisk redaktör i DA., lämnar en starkt partiskt lagd resumé av den fortgående presspolemiken i frågan.

[2] AK. 12: 21.

utan allt avseende på meningskiljaktigheterna för dagen, stå fast vid de förslag, som den efter moget övervägande tillstyrkt Kungl. Maj:t att framlägga för riksdagen, och, så vitt den förmår, söka bereda bifall åt desamma». Efter att hava utvecklat förslagets sakliga grunder hemställde Posse vördsamt om kammarens bifall. »Jag är emellertid övertygad, att riksdagen icke mindre än Kungl. Maj:t har öppen blick för vad landets sannskyldiga nytta kräver, och att dess beslut skall lända till fosterlandets gagn.» — Detta var ju ett anmärkningsvärt lamt och undfallande försvar. Någon effekt gjorde det ej heller. Key[1] förordade utskottets förslag »utan baktanke eller politik», »utan att det innebär något misstroende». Men ej ens utskottets hemställan, som dock ansågs innebära en så anmärkningsvärd moderation, att man från kritiskt håll insinuant ställde i fråga, vad för »naturkrafter» stämt utskottet så pass gynnsamt[2], gick igenom. Andrakammarmajoritetens av Liss Olof Larsson dikterade rena avslagsyrkande vann i gemensamma voteringen med 17 rösters övervikt.

Regeringsnederlaget var eklatant. »Förmildrande omständigheter» kunde icke överskyla detta. Även om med Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning[3] fasthölls, att andra kammaren fattat sitt beslut, ej på grund av misstroende, utan »trots förtroende och icke utan känsla av obehag», var ovedersägligt, att regeringens ledarauktoritet lidit en svår knäck. Vare sig man med de lantmannapartiet närstående vänsterorganen[4] fann, att »det är ministären, ej de ministeriella, som felat genom att hava brutit mot lantmannapartiprogrammet», i det att regeringen såsom parlamentarisk ej haft rätt att framställa en proposition sådan som den behandlade, åtminstone därigenom begått en svår »oförsiktighet», eller, såsom de konservativa och moderata tidningarna samt även, i mer reserverad form, vissa vänstertidningar, i lantmannamajoritetens övergivande av såväl regerings- som utskottsledningen såg corpus delicti — en ansvarsfördelning, varom kunde tvistas — var tydligt, att samverkan mellan ministären och andra kammaren brustit i en omfattning, som var synnerligen allvarlig och icke bådade gott för framtiden. I den händelse regeringsförslaget var att betrakta såsom första led i en strävan från Posse att genom förstärkning av flottan »köpa en billigare arméorganisation»[5], hade han tydligen både visat oskicklighet i förhandlingstaktiken och missräknat sig om andra-

[1] AK. 12: 39; jfr Minnen III, 266.

[2] J. Rundbäck, AK. 12: 45. Jfr Casparssons ironiserande över det parlamentariska förhållandet, AK. 12: 47.

[3] $^{28}/_{2}$, $^{10}/_{3}$.

[4] DN., GHoST.

[5] De Geer, Minnen II, 241; jfr Key, Minnen III, 264 ff., 278 f.

kammarmajoritetens självständiga fasthet på ett sätt, som kompromet-terade hans politiska omdöme. Om åter, vilket rätt allmänt och sannolikt, såsom delvis av statsministerns anmärkningsvärt reserverade uppträdande i riksdagsförsvaret föreföll antydas, på välgrundade skäl förmodades, påtryckning av konungens, eventuellt av andra statsråd understödda, vilja pressat till en förtidig åtgärd, som statsministern eljest icke med kännedom om lantmannapartiets hållning självvilligt skulle förordat, förelåg här ett fall av eftergivenhet i ärende av för regeringspolitiken synnerligen viktig natur, som pekade på inre svaghet i Posses politiska ledarskap. I vilket fall som helst hade ministärens, och främst statsministerns, personliga prestige blivit på affären allvarligt lidande, och var därtill det parlamentariska programmet svårbotligen skamfilat.

1882 års riksdag, den första efter ordinarie nyval till andra kammaren, utmärktes i allmänhet av samma prägel, som kännetecknat föregående session. Vänstertidningarna söka efter bästa förmåga böja dess företeelser efter sitt parlamentariska paradigma med tillämpning av den lösare formlära, som de förut använt sig av; ehuru återhållsamheten i omdömet förefaller mer försiktig än då. Dagens Nyheter tager avstånd från den »misstydda parlamentarism», som de konservativa bladen ville sätta som måttstock. Man bör ej sträcka den svenska riksdagen på en Prokustes-bädd! Man skall taga hänsyn till nedärvt skaplynne och praktiskt forma tillämpningen därefter. Regeringen bör ej, framhåller tidningen vid ett tillfälle[1] efter det några gemensamma voteringar utfallit mindre gynnsamt, känna det så obehagligt, när dess framställningar något modifieras. De voro skrivna, innan man kunde känna ställningen och skaplynnet inom den nyvalda riksdagen. Nu har regeringen fått ett giv akt och ser klart, hur den bör lägga sin politik. Man finner dock nödigt att giva även lantmannapartiet vissa erinringar om vad dess plikt tillhörer. »Vi påminna om, vad vi upprepade gånger sagt, att det är mot *första kammaren* och *icke* mot regeringen, som andra kammaren måste vara på sin vakt — — —.»[2]

I samband med behandlingen i andra kammaren av en k. proposition om löneregleringen för allmänna läroverken upptager lantmannapartiets och statsutskottets förste talman Key ämnet till diskussion[3], i genmäle mot det nagelfarande ur parlamentariska synpunkter, vilket partiets hållning under riksdagen från den konservativa pressen och av en och annan satirisk anmärkare i plena underkastats. Statsutskottets ordförande ser sig tyvärr föranlåten yrka avslag. Men han

[1] $^{15}/_{4}$.
[2] DN. $^{14}/_{2}$.
[3] $^{6}/_{5}$, AK. 49: 12. Jfr med Keys statistik över gemensamma voteringar uppgifterna rörande desamma i Statsvet. Tidskr. 1902, s. 61.

ber att därtill få anknyta några förklarande bianmärkningar, berörande den politiska sidan av saken: »Icke heller denna gång lärer väl utebliva det gamla snacket, som varje gång idisslas, då andra kammarens majoritet icke anser sig kunna i allt, från det största till det minsta, följa den nuvarande regeringen, det nämligen, att ett sådant förfarande skulle vara ett bevis på att den s. k. parlamentariska regimen är alldeles omöjlig och oförenlig med våra förhållanden, samt att andra kammarens majoritet behandlar varje regering lika illa, lika hänsynslöst, den må nu vara en majoritets- eller minoritetsregering — — —. Den omständigheten att fem huvudtitlar, nämligen den första, andra, tredje, fjärde och sjätte vid denna riksdag avgjordes på tre halva dagsplena, har den ingenting att betyda?» Eller att andra kammaren mot stor majoritet i första kammaren biföll propositionen om försäljning av en del av kronans domäner? Och att den bifallit nya handelstraktaten med Frankrike? F. ö. utgöra de gemensamma voteringarna det mest slående bevis för andra kammarens tillmötesgående för den nuvarande regeringen. En jämförande förteckning över dessa visar, att 1881 hela antalet var 11, 1882 formellt 21, reellt (på grund av en parcellering) 11; 1873 däremot 41, 1874 sammanlagt 63. »Skillnaden är under den parlamentariska regimen rätt betydlig eller hur?» Och skillnaden ökas till sin betydelse vid närmare granskning av fördelningen av de gemensamma voteringarna på olika huvudtitlar. Det goda förhållandet mellan regering och andra kammare anser Key sålunda tillfyllest ådagalagt. F. ö., tillägger han, »man kan», såsom blivit yttrat, »tjäna även sin regering lika mycket genom att vägra ett anslag som genom att bevilja det»! I detta fall, vilket endast berör »ett enkelt sakförhållande», röstar Key för avslag. I enlighet härmed fattade även kammaren, mot statsministerns med departementschefen förenade hemställan, sitt beslut.

Närmare svar på denna Keys utläggning mötte nu icke omedelbart från den högra sidan i kammaren. Keys yttrande fick tala för sig självt. Endast S. A. Hedin[1] gav från sin sida talaren ett ironiskt stick: Parlamentarismen vore under närvarande förhållanden »ett skämtsamt ämne», som icke borde upptaga tiden. Man kunde endast icke förstå, hur de gemensamma voteringarna enligt presterade uträkningar kunde tjäna som bevis; trösten för regeringen vore nog ringa! I stället giver senare den konservativa pressen svar på tal. Den anser sig ingalunda av de Keyska kalkylerna böra rubbas i sitt förut givna omdöme. Nya Dagligt Allehanda[2] hade i de gemensamma voteringar,

[1] AK. 40: 25.
[2] Särskilt $^{21}/_{3}$, $^{17}/_{4}$, $^{25}/_{4}$, $^{28}/_{4}$, $^{12}/_{5}$, $^{22}/_{5}$.

som i mars och april genom lantmannapartiets förskyllan gått regeringen emot, funnit det obestridliga beviset för orimligheten av allt tal om någon slags parlamentarism. Var finnes det »moraliska stödet», när regeringsförslagen gång på gång »modifieras» och regeringen har första kammaren att tacka för, att den gått så pass helskinnad igenom, som den gjort? I själva verket är det ju andrakammarmajoriteten, som sviker, och oppositionen, som stöder. Alltså upp- och nedvänd parlamentarism, om nu den termen nödvändigtvis skall med! Key försökte överskyla faktum. En granskning fall efter fall visar dock, hur andra kammaren upprepade gånger utan pardon fällt eller sökt fälla regeringens äskanden till marken. Regeringens förlustkonto är ovedersägligt stort; vinstkontot minimalt. Detta är icke något »nytt system». Det gamla går igen — — —.

Onekligen voro de konservative opponenternas anmärkningar i ovan resumerade parlamentariska disputation, såväl när de togo formen av ingående kritisk sakkontroll, som då de gåvos tredje opponentens mer populariserande, raljerande framställning, både besvärliga och i hög grad befogade. Den parlamentariska doktrinens tillämplighet på föreliggande fall blev formligen nedgjord. Försvaret var för svagt och undfallande för att kunna göra sig gällande, de reala förhållandena sådana, att en inpassning i parlamentarisk ram icke utan konstlad pressning lät sig verkställas. Det låter sig svårligen motsägas. Låt vara att de modifikationer i regeringsförslag, nedsättningar och avslag på anslagsäskanden, som av andrakammarmajoriteten vidtogos, i stort sett, frånsett pansarbåtsaffären 1881, icke voro av så betydande saklig vikt, som den konservativa granskningen i sin tendentiösa färgläggning stundom sökte göra gällande och att de delvis nödtorfteligen räddades åt regeringen vid den gemensamma voteringen med första kammarens hjälp, de visade dock sådana bristningspunkter i samverkan, att den parlamentariska förbindelseteorien icke längre var hållbar. Den parlamentariska hypotesen måste anses av ojäviga fakta vederlagd. En reducerad parlamentarism av det slag, som vänstertidningarna till sist ville erkänna som giltigt, hade uppenbart avklätts de flesta parlamentarismens väsentliga karaktäristika och givits en så löslig bestämning, att gränsskillnaden till konstitutionalismens specifika ministeriella praxis ej längre var uppehållen.

En förbättring av förhållandet mellan regering och andra kammare kunde väl konstateras. Helt visst en betydande sådan, i jämförelse med vad eljest räknats som det normala. Regeringsnederlagen voro varken så talrika, ej heller så svårartade, som förut i allmänhet hört till vanligheten. Detta låter sig ej helt förklaras eller undanskjutas

med hänvisning till den relativt mindre betydenheten hos de frågor, som riksdagarna 1881—82 fått sig förelagda. Ärenden förekommo dock, som ej endast voro av löpande, icke-kontroversiell natur utan rörande vilka en politisk prövning jämte den sakliga ägde att bestämma omdömet. Såväl i fråga om statsregleringspropositionens anslagsäskanden inom huvudtitlarna som vid andra regeringsinitiativ, vilka 1882 i proportionsvis icke ringa antal avlämnades[1], ställdes lantmannamajoritetens goda vilja i upprepade fall på prov. Och utfallet blev därvid icke alltid för regeringen nedslående. I flera fall måste det betecknas såsom avgjort gynnsamt. Till dels berodde väl detta på försiktighet och politiskt väl avvägd balans i regeringsinitiativet; pansarbåtspropositionen utgjorde ett exceptionellt fall som icke upprepades; man förmärker en tydlig hänsyn till andra kammarens kända och förutsedda uppfattning. Men delvis berodde det även på välvillig hållning från kammaren. Dess majoritet har vid sin granskning ej varit helt oberörd av det faktum, att bakom förslag och äskanden stod en ministär Posse, ej en »byråkratkonselj» av gammal, illa ansedd typ. En hos de flesta partiets medlemmar förefintlig önskan att se den behållen i ämbetet och fördenskull undvika att skada dess auktoritet inför representationen och konungen, varav möjligen en »reaktions-ministär» kunde bliva följden, ett oförnekligt, om än icke obegränsat utsträckt, intressentskap i det pågående försvars- och grundskattepolitiska arbetet samt därmed i avseende på det politiska systemets centrala spörsmål och allmänna riktning, har stämt partiet mer sympatiskt till regeringen och dess önskemål än vanligt. Kontrollen och sparsamheten blir något mindre rigorös. Kritiken av regeringspolitiken göres av lantmannapartiets representative män mjukare, respektfullare, mer återhållsam; detta ej endast av Key och andra herremän, även från bönderna. Och beslut fattas till regeringens förmån med röstsiffror, som eljest antagligen ej blivit uppnådda.

Att på detta sätt i vissa fall politiska konsiderationer för ministärens genom statsministern uttalade bestämda mening inverkat, visar särskilt behandlingen av franska handelstraktaten 1882.[2] Regeringen hade, i överensstämmelse med sin kända tullpolitiska ståndpunkt (Posse-Themptander), givit den en utformning, som i stort sett läm-

[1] 1881 uppgingo antalet propositioner till 27 (riksdagsskrivelser samtidigt 76), en osedvanligt låg siffra, under nya riksdagsskicket underträffad endast av sessionen nästföregående år (jfr uppgifter ovan s. 218). 1882 steg emellertid propositionsströmmen till 42 (riksdagsskrivelserna behållna vid ungefär sin förra nivå: 79), 1883 till 51 (riksdagsskrivelserna fortfarande 79).

[2] Se framställningen hos Montgomery, Svensk tullpolitik 1816—1911, s. 121 ff., 125 ff., Fahlbeck, Sveriges och Norges handelspolitik under senare tid, s. 27.

pats efter frihandelsvänliga synpunkter. Känt var, att inom lantmannapartiet starka protektionistiska intressen voro företrädda. Man väntade, att de vid behandlingen av regeringens framställning, som av hänsyn till representationen denna gång, till skillnad från 1865—66, icke ställde riksdagen inför en fait accompli, skulle göra sig kraftigt gällande, möjligen ifrågasätta dess framgång. På regeringens hållning vid avgörandet i mitten på mars berodde, enligt vad allmänt sades, till stor del, hurudant resultatet härvid skulle bliva. Protektionistiska tidningar hoppades, att ministären skulle förhålla sig avvaktande och ej »utöva något tryck» utan lämna frågan öppen, så att representationen efter fri omprövning på egen hand finge besluta. Representanter för protektionistiska intressen i andra kammaren sökte även på allt sätt eliminera politiska synpunkter och skjuta alla hänsyn till konseljen utanför räkningen. E. G. Boström[1] protesterade mot, att personliga hänsyn till den sittande regeringen skulle få inverka. Må man blott tillse, »vad saken *i sig själv* kräver, och icke binda sig för personers skull, som man i dag kan hava, men i morgon icke — —. Vi böra i detta fall, oavsett det värde vi sätta på vår regering, låta oss ledas endast av vad vi anse för oss gott och gagneligt.» Liss Olof Larsson[2], vid denna tid en för regeringen och ledningen besvärlig frilans inom partiet, tog även avstånd från dylikt hänsynstagande. Han röstade, enligt egen utsago, för avslag på grund av saklig prövning och efter egen övertygelse »utan avseende på politiken. Jag låter därföre icke mitt votum bestämmas av några politiska skäl och icke heller vill jag, att man skall betrakta saken så, att beslutet anses såsom ett förtroende- eller misstroendevotum mot regeringen. Jag röstar *för* varje förslag, som jag anser vara gott, men *emot* varje förslag, som jag icke kan godkänna.»

Emellertid ingrep statsrådet i förhandlingarna. Statsministern trädde energiskt i breschen för regeringens ståndpunkt. Hans inlägg i andrakammardebatten kort före voteringen formade sig till en direkt politisk vädjan[3]: Man har erkänt, att regeringen fullgjort sin plikt och i denna fråga bevakat landets sannskyldiga nytta. »Under sådana omständigheter ligger det ju ganska nära till hands, att regeringen kan hysa det anspråket att i detta avseende av representationen vinna ett erkännande; och ett sådant kan icke erhållas under annan form än ett bifall till traktaten. Ett avslag åter skall otvivelaktigt från många håll tolkas som ett nederlag; och det kan icke, såsom kammaren nog

[1] AK. 23: 23.
[2] AK. 25: 17.
[3] AK. 25: 22

finner, giva styrka åt regeringens ställning — —. Jag har helt kort velat framlägga regeringens ställning till frågan. Jag hoppas och tror, att kammaren därav funnit, huru livligt regeringen önskar ett bifall till Kungl. Maj:ts förslag.» — Inkapslad i mjuka, med hänsyn till lantmannapartiets ömtåliga känslighet för försök till påtryckning från statsrådsbänken väl avpassade vändningar var ju detta ett otvetydigt anslag på förtroendesträngen. Statsministern hade bestämt insatt sin politiska auktoritet i avgörandet. Voteringen hade av honom själv betecknats såsom i viss mening innebärande en omröstning även för eller mot ministärens ställning. Utgången med seger för regeringsförslaget med god majoritet (113—81) betecknades också såsom präglad av särskild förtroendekaraktär och innebärande en betydande framgång för den ministeriella politiska aktionen. Även om ett icke ringa antal lantmannapartister med Liss Olof Larsson röstat på avslagssidan, hade, enligt vad allmänt uppgavs, en förstärkning av antalet ja-röster ur partiets led genom statsministerns vädjan tillkommit, som eljest icke varit att påräkna. Även de konservativa tidningar, som annars ville frånkänna ministären allt inflytande på andra kammarens hållning till sakfrågor, erkände, att i detta fall en bestämd influens gjort sig kännbar.[1] Tanken fördes osökt tillbaka till förra behandlingen av samma ärende (och av de med detta förknippade konstitutionella spörsmålen). Då hade politiska synpunkter, det nära förtroendeförhållandet till sittande ministär, för inflytelserika kretsar inom riksdagen spelat in. Liknande hänsyn gjorde sig även nu gällande. Endast med den skillnad att om då tacksamhet för vad ministären gjort vid sidan av den allmänna tilliten till dess goda avsikter delvis bestämt voteringsresultatet, nu i stället förväntningarna om, vad ministären i närmaste framtid skulle göra, i främsta rummet inverkade.

Inkorrekt är sålunda att beteckna andrakammarmajoriteten såsom fullständigt okänslig för ministeriella hänsyn. Regeringen ägde genom i främsta hand statsministerns hos lantmannapartiet insatta, visserligen icke alltför betydande men dock beaktansvärda, tillits-kapital, fonderat under föregående förtjänstfullt arbete hos partiet, förstärkt i och för större reformverk i förberedelse och räntabelt efter höjda räntesatser under beaktande av de ovissa konjunkturer, som i händelse av ministärfallissemang voro att förutse, vissa, om än rätt snävt begränsade, resurser att stödja sin verksamhet. Riksdagsbehandlingen av regeringsförslagen har icke undgått att till regeringens förmån röna inflytande därav.

Men någon parlamentarisk regim konstituerade detta visserligen

[1] DA. $^{17}/_{3}$; jfr Key i ovan refererade yttrande AK. 49: 12.

ej. Därtill voro de förpliktande momenten alltför svaga i sin verkande kraft, förbindelserna alltför löst knutna. Liknande hade förekommit även i förut kända fall, om icke såsom normal företeelse under det nya riksdagsskickets tidrymd, som till större delen utfyllts av ämbetsmannakonseljer i politisk isolering eller öppen friktion med andra kammaren, så dock i någon mån tiden omedelbart vid dess begynnelse och i synnerhet åren kort före Posse-ministärens tillkomst. Även då hade lantmannapartiet ådagalagt en »välvilligt avvaktande» hållning, modererat sin kritik och dämpat sina politiska fordringar på sätt väl jämförligt med dess nuvarande ståndpunkt. Differentieringen från den sista De Geerska ministären utgjorde en mindre gradskillnad, ej någon artskillnad.

Ministären Posse flyttade regeringens position i ett läge, som stod i något bättre överensstämmelse med lantmannapartiets önskningar. Dess regeringspolitik influeras starkare av andrakammarhänsyn. Men den arbetar fortfarande under sin allmänna verksamhet, sådan den under dess tvenne första riksdagsår utvecklas, i kompromissens tecken. Medlingslinjen bevaras såsom rättesnöret för regeringens handlande, ehuru dragen några streck längre åt vänster. Fri samverkan i specifikt konstitutionella former kännetecknar även den Posseska konseljens riksdagsrelationer.

Återstår att se, om möjligen regeringsprogrammet i de delar, som ännu icke kommit till utförande, härutinnan förändrar dess karaktär.

*

Det centrala partiet i programmet, försvars- och grundskattefrågorna, ställer ministären inför det avgörande provet.

Arbetet på dessas lösning var från begynnelsen konseljens speciella mission. Föregående försök till försvarsreform, totala och partiella, förlagda utom och inom kompromissen, hade brustit genom en motsättning mellan kamrarna, som ej gått att överbygga. Regeringsförslagen hade på sin höjd nått fram till ett bifall i första kammaren men ständigt fallit i den andra. Medlingslinjen hade sökts för långt åt förstakammarsidan för att kunna bliva samlande. Genom ministären Posse skulle ett försök göras med närmare orientering åt andrakammarsidan.

Möjligheterna för ett sådant lågo i viss mån gynnsammare till nu än förut på grund av det första bud i saken, som andra kammaren avgivit genom skrivelseförslaget 1877 och det utarbetade förslaget av 1878, där lantmannapartiet äntligen formulerat ett positivt program.

Huruvida detta skulle av dess medlemmar betraktas såsom för framtiden bindande, var visserligen därmed ej sagt, ehuruväl detta kunde efter parlamentarisk kutym förväntas. Flera lantmannarepresentanter hade låtit sig angeläget vara att reservera sig mot en sådan uppfattning. De förbehöllo sig, däruti som i annat utan personliga hänsyn, sin handlingsfrihet. Även uttryckte man på annat håll en stark skepsis rörande partimajoritetens pålitlighet att vid sitt första anbud »stå och därvid bliva». Dess tillkomst hade varit förbundet med särskilda svårigheter. Starka krafter, stärkta under den tid, som följt, arbetade för lösgörande och radikalisering. Läget var sålunda på denna sida ingalunda visst, även om det antagit fastare konturer. I varje fall måste 1878 års förslag få en grundläggande betydelse.

På sommaren efter ministerskiftet meddelade Posttidningen, $^{12}/_{7}$, de förberedande åtgärder, som regeringen i ärendet vidtagit. Enligt det av tidningen offentliggjorda statsrådsprotokollet över lantförsvarsärenden, daterat $^{19}/_{6}$, två månader efter ministärutnämningen, hade statsministern nämnda dag med instämmande av övriga statsråd i konselj utvecklat regeringens program för försvars- och grundskattefrågornas lösning.[1]

Statsministern förordade i detta utarbetandet av ett förslag, grundat på senaste riksdags förhandlingsresultat, 1873 års kompromisskrivelse och 1878 års särskilda utskotts förslag[2] (d. v. s. lantmannapartiets av samma år) samt genomfört med vederbörlig hänsyn till bl. a. »landets förmåga» att bära därmed förenade kostnader samt »folkets vanor och föreställningssätt — —. Anspråken på försvarets organisation i fredstid böra ställas i jämnbredd med, men icke högre än folkets förmåga att bära därmed förenade uppoffringar.» »För vinnande av önskvärd överensstämmelse mellan konung och riksdag såväl i avseende på grunder som detaljer» i detta förslag, föreslog han en sammansättning av de för utredningsarbetet nödvändiga kommittéerna av »såväl militära som icke militära personer, till större delen utsedda bland ledamöter av riksdagens kamrar.» Statsministern och vederbörande departementschefer borde, då de så funno lämpligt, kunna i kommittéer-

[1] Avtryckt även hos Marcellus-Bergstrand, Ur nyare tidens politiska skiften, s. 103 ff.

[2] Den viktiga passus beträffande detta lydde: »Av alla förslag till försvarets ordnande, som hitintills varit föremål för riksdagens prövning, har icke något lyckats tillvinna sig så många röster i riksdagens båda kamrar, som det år 1878 av riksdagens särskilda utskott avgivna; och enär, enligt mitt förmenande, ett, så långt våra tillgångar och övriga förhållanden det medgiva, betryggande försvar bör kunna, huvudsakligen på de av utskottet angivna grunderna, ernås, synes mig, att förslag till härordning bör utarbetas på dessa grunder med de jämkningar i desamma, som vid förnyad granskning kunna finnas erforderliga».

nas överläggningar deltaga. Denna statsministerns, av övriga statsråd biträdda, hemställan bifölls av konungen.

Sammansättningen av de tvenne för ändamålet nybeslutade lantförsvars- och sjöförsvarskommittéerna bestämdes därefter på föredragning av departementscheferna. Den förra bildades under ordförandeskap av förstakammarledamot av sex yrkesmilitärer och nitton riksdagsmän, varav sex från första kammaren, tretton från andra kammaren, den senare under ordförandeskap av andrakammarledamot av fem yrkesmilitärer, fem förstakammar- och fem andrakammarledamöter.[1] Den tredje med dessa samarbetande utredningskommissionen, skatteregleringskommittén, var redan sedan ett år tillbaka i verksamhet och bestod vid denna tid av fjorton ledamöter, nämligen sex medlemmar av vardera kammaren jämte tvenne f. d. riksdagsmän.[2]

Statsrådsprotokollet av $^{19}/_{6}$ 1880 var ur flera synpunkter synnerligen märkligt.

Statsministerns, av övriga statsråd enhälligt biträdda, motivering och riktlinjer för den allsidiga, såväl lant- och sjöförsvars- som grundskattefrågorna omfattande utredningen innebar från ministärens sida en formlig programförklaring i de vitala politiska spörsmålen, vilken dessutom genom beslutet om protokollets publicering gjordes offentlig.[3]

Den var som sådan ett nytt prejudikat i svensk politisk praxis. Kravet på offentligt regeringsprogram hade sedan gammalt under ståndsriksdagens tid utgjort en central punkt bland den liberala oppositionens parlamentariska fordringar och till en del även, ehuru stundom med reservation mot offentligheten och den principiellt programmatiska läggningen, upptagits av den reformkonservativa riktningen. Systemkritiken mot ministären De Geer i nya riksdagsskickets första år gav därför uttryck. Detta krav hade emellertid hittills icke blivit tillmötesgått i vidare mån. Praxis uppvisade veterligen intet exempel på skriftligen utarbetade ministeriella program av detta slag; i varje fall hade något offentligt sådant icke förekommit.[4] Det Carlesonska interpellations-

[1] Fördelningen av representantplatser mellan de olika kategorierna undergick senare genom avsägelser och nyutnämningar en del förändringar.

[2] Tillsatt $^{20}/_{6}$ 1879. Sammansättningen hade sedan tillsättningen genom avsägelser något ändrats. Ordförande var en ledamot av första kammaren.

[3] Såsom programförklaring uppfattades den även i pressen. Se exempelvis DN. $^{12}/_{7}$. — En annan anmärkningsvärd punkt må i detta sammanhang även påpekas, nämligen statsministerns även i rent formellt hänseende dominerande ställning vid tillkomsten av berörda regeringsbeslut, ett förhållande vilket i pressen icke lämnades obemärkt. Statsministerns ledarskap framträdde ovanligt skarpt markerat. Han lämnade den allmänna politiska och principiella motiveringen för de förslag, i vilka övriga statsråd enhälligt instämde, och vilka vederbörande departementschefer sedan vid sina föredragningar fingo vidare utföra i de tekniska detaljerna.

[4] Detta utesluter icke, att vid ministärbildningsförhandlingar vissa riktlinjer och grundläggande punkter för den kommande regeringspolitiken uppsatts, dels vid person-

svaret $^{6}/_{5}$ 1874, två dagar efter utnämningen, kunde på sin höjd betraktas som en svag, fragmentarisk ansats i denna riktning.

Den parlamentariska tendens, åt vilken det föreliggande rörande de politiska huvudspörsmålen omfattande och relativt preciserade regeringsprogrammet sålunda i viss mån givit uttryck, underströks av de långtgående riksdagspolitiska medgivanden, vilka motiveringen innehöll genom att såsom grundläggande för reformarbetet angiva det förslag, som, enligt statsministerns utsago, av alla projekt till försvarets ordnande vunnit de flesta rösterna i riksdagens båda kamrar, d. v. s. lantmannapartimotionen av 1878. Majoritetspartiets i andra kammaren förslag blev därigenom i viss mån upphöjt till regeringsprogram.

Det nära samförstånd mellan ministär och andrakammarmajoritet, som härigenom i grundläggande frågor uttrycktes, skulle vidare befordras genom ett i särskilda former organiserat samarbete för reformförslagens utarbetande i detalj. Konseljbeslutet använde sig i detta syfte av en särskild form för utredningsarbetet, de s. k. parlamentariska kommittéerna.[1]

Det utredningsarbete, som legat till grund för kungliga propositioner under föregående tid, hade försiggått i former, som i allmänhet lämnat mindre utrymme för riksdagspolitiska hänsyn. De tekniska synpunkterna hade på förberedelsestadiet dominerat och den administrativa sakkunskapen följaktligen i regel varit långt övervägande företrädd i relativt homogena fackmannakommittéer. Detta uteslöt visserligen icke kontakt med riksdagsmeningen, i det att, genom de högre ståndens, senare första kammarens, i någon mån även andra kammarens, ämbetsmannasammansättning, de tillkallade sakkunniga tillika stundom voro riksdagsmän, varigenom kommittéerna delvis antogo en blandad fackmanna- och politisk karaktär. Men den ståndpunkt, som därigenom blev representerad, var närmast de av ämbetsmannaintressen starkast

lig överenskommelse mellan konungen och statsrådskandidaterna, dels mellan dessa senare inbördes. Någon enstaka gång hava dessa överenskommelser till och med preciserats i skriftligt dokument (fallet 1840, ovan s. 29 not 1). Men något motiverat reformprogram i egentlig mening i de allmänpolitiska frågorna har, så vitt man vet, icke förekommit. Vad speciellt försvarsfrågan beträffar har just frånvaron av offentligen kända riktlinjer från regeringens sida varit ett karaktäristiskt drag. Ministärerna modifierade, jämkade och slogo om från fall till fall; stundom syntes de vilja anlita en ren överrumplingstaktik (De Geer 1880!).

[1] Benämningen »parlamentarisk kommitté» (termen begagnad redan nu i pressen, liksom av finansminister Forssell i nedan anförda skrivelse 1875) förefaller ur språklig synpunkt oegentlig eller förvillande, eftersom det ej är fråga om någon parlamentets kommitté, riksdagskommission (efter exempel av frihetstidens ständerkommissioner, Englands select committees, lika med underhusets utredningsutskott till skillnad från royal commissions), men en kunglig eller regeringskommitté, ehuru parlamentariskt rekryterad. Bättre vore måhända termen politisk kommitté. Den gamla benämningen är i varje fall hävdvunnen.

influerade gruppernas, de högre ståndens och första kammarens, och detta dessutom i begränsat mått; ämbetsmannauppfattningen förblev fortfarande övervägande. Endast i exceptionella fall, berörande frågor till vilka representationen i vissa avseenden intog en särställning (konstitutionella och tullpolitiska spörsmål: representationskomm. 1846, kommunalförfattningskomm. 1858, tullkomm. 1829, 34, 79)[1], genombröts regeln. De enstaka borgar-, bondestånds- och andrakammarrepresentanter i icke-administrativ yrkesställning, som på 1860- och 1870-talen såsom ett slags parlamentariska bisittare insläpptes i kommittéerna (exempelvis i grundskattekomm. av 1864, i komm. ang. rustnings- och roteringsbesväret av 1867, komm. ang. skjutsväsendets ordnande av 1876, i vilka tvenne senare komm. sutto flera representanter för lantmannamajoriteten, senast i tullkomm. av 1876, 79) åvägabragte häruti endast mindre förändring. Och i synnerhet hölls försvarsfrågan så långt som möjligt oberörd från riksdagspolitiska inflytelser. Sjöförsvarskomm. av 1861 lämnade enstaka plats för sådana. Men följande kommittéer för lant- och sjöförsvar 1865 (idel militärer plus en kameral ämbetsman) och 1873 (»generalskommittén» och sjöförsvarskomm.) stängde dem helt ute; den högre fackkunskapen disponerade alla platser.

De Posseska parlamentariska kommittéerna bröto skarpt av mot denna praxis. I anslutning till den första betydande precedens i detta avseende under nya riksdagsskicket, som De Geer-Forssell föregående år åvägabragt i den stora skatteregleringskommittén[2], där huvudparten av ledamöterna (tolv av fjorton) bestod av riksdagsmän, sammansatte Posse de nya stora kommittéerna, såsom han själv betonar, »till större delen av riksdagsledamöter». Det militära inslaget blev genom de »försvarspolitiska sakkunnige», sammanlagt i de båda nytillsatta kommittéerna uppgående till tjugonio[3] av inalles fyratio kommittéledamöter, numerärt skjutet starkt i bakgrunden.

Kommittérekryteringen frapperade även i ett annat avseende. Representantfördelningen mellan kamrarna, som förut alltid utskiftats till första kammarens förmån och som först i den De Geerska skatteregleringskommittén (6—6), liksom nu i sjöförsvarskommittén (5—5), varit jämnt balanserad, hade i huvudkommittén avgjort förskjutits till andra kammarens förmån. Tretton andrakammarriksdagsmän sutto vid sidan av sex senatorer! Omslaget var radikalt. Dess ingripande betydelse

---

[1] Se ovan s. 15 not 4, s. 52 not 2; i övrigt Thyselius, Förteckning över kommittébetänkanden 1809—94.

[2] Se bihanget.

[3] Dock är att märka, att bland dessa fanns åtminstone en förstakammarrepresentant med militär facklig insikt.

blir särskilt accentuerad vid en närmare granskning av namnlistorna, vilka upplysa, att av dessa tretton ledamöter av andra kammaren tolv voro lantmannarepresentanter, endast en från minoriteten samt att bland förstakammarrepresentanterna i allmänhet inga i mer inflytelserik ställning medtagits. Lantmannapartisterna kunde, om de erhölle hjälp från ett fåtal dem närstående från andra sidor inom kommittén, väga upp flertalet förstakammarrepresentanter plus militärer tillsammans!

Onekligen var detta det från politisk synpunkt märkligaste i omtalade statsrådsprotokoll. Den övliga byråkratiska tågordningen för beredande av regeringsinitiativ sönderbröts helt och hållet, och utredningsarbetet anförtroddes i stället i de viktigaste delar åt en parlamentarisk kommission till en huvudpart bildad av andrakammarmajoritetens målsmän. De brister, som den Posseska ministärsammansättningen i parlamentariskt hänseende visade genom att vara i fullständig avsaknad av representativ företrädare för lantmannamajoriteten, syntes därigenom i viss mån kompenserade. Det minskade inflytande, som partiet fått vidkännas genom att utestängas från regeringspolitikens direkta ledning, hade fått en praktisk ersättning i dess goda placering — med en stor del av niomannarådet[1] — i de regeringsorgan, där handläggningen av de viktigaste frågorna försiggick och där det faktiska avgörandet av dessa väsentligen kunde tänkas ske.[2] Med andra ord, lantmannapartiet hade indirekt givits en bestämmande andel i fråga om inriktningen av regeringspolitikens centrala reforminitiativ.

Kommittéerna voro därjämte planmässigt så organiserade, att en nära kontakt skulle kunna upprätthållas mellan deras ledamöter och regeringen.[3] Enligt konseljbeslutet skulle statsministern och departementscheferna, då de så ansågo lämpligt, i överläggningarna deltaga och därvid självfallet föra ordförandeskapet. Från lantmannapartiets synpunkt betydde detta möjlighet till direkt konfrontering med vederbörande statsråd; man hade beretts tillfälle att på dem öva inflytande, att

[1] Sex av de nio sutto i kommittéerna, enligt vad synes av en hos Key, Minnen II, 244, lämnad förteckning över förtroenderådsledamöter under närmaste riksdag.

[2] Synpunkten framhäves av DN. $^{31}/_{12}$ 1881.

[3] Någon arbetsledning i officiella former från departementscheferna i kommittéerna hade närmast föregående tid icke förekommit. Under äldre tid, 1809—61, hade en sådan varit rätt vanlig och uppnåtts genom statsråds direkta medlemskap i kommittéerna. Se ovan s. 15 not 4. Detta bruk upphörde senare. Praxis blir, att statsrådsutnämning omedelbart upphäver kommittéledamotskap. I fall där medlemmar av kommittéer, såsom ofta skedde, befordras till rådkammaren, frånträda de ledamotskap av utredningskommissioner. Vid 1860-talets begynnelse grundfästes denna sedvana. Ännu 1862 vacklar bruket efter omständigheterna: ordf. i sjöförsvarskomm. av $^{5}/_{7}$ 1861, von Platen, kvarstår efter utnämningen till sjöminister; ledamoten av lantförsvarskomm. av $^{16}/_{7}$ 1861, Reuterskiöld, avgår däremot vid befordran till krigsminister. von Platen är den siste, som praktiserar den äldre ordningen.

giva dem direkt information om det politiska läget och därvid lämna dem en bestämd uppfattning om partiets synpunkter och krav, eventuellt även i spörsmål, som endast tangerade eller lågo vid sidan av de i kommittéarbetet berörda ärendena. Från regeringens synpunkt åter, vilket säkerligen var det för det nya arrangemanget drivande motivet, innebar det för departementscheferna och främst statsministern, vid sidan av förbättrade villkor för god direkt information i och utom försvars- och grundskattefrågorna, gynnsamma möjligheter att taga ledningen av utredningsarbetet i sin hand, utöva en övervakande och samlande verksamhet, personligt påverka majoritetspartiets styrande spetsar, vinna dem för en fixerad linje i försvarsfrågan, sålunda i viss grad genom representanternas förhandsförsäkran om understöd binda partiet vid sin politik och avväpna en väntad opposition. Kommittéledamöterna, en gång engagerade för en ståndpunkt, som regeringen kunde göra till sin, skulle sitta som ett slags gisslan för partiet; deras namn bakom det blivande regeringsförslaget bleve en välbehövlig tillsats till Posses bristande ledarkredit samt skulle därvid, så vitt möjligt, garantera framgång.

Möjligen kunde man på detta sätt praktiskt taget ernå ett slags, efter förhållande lämpad parlamentarism — på omvägar! Greppet föreföll väl avpassat efter den politiska ställningens komplicerade fordringar, särskilt sådana de av lantmannapartiets skaplynne voro betingade. De organisatoriska villkoren för samverkan under ministeriellt ordförandeskap voro tillrättalagda i försiktiga, elastiskt tänjbara former, som kunde förutsättas att smidigare än genom överflyttning av lantmannarepresentanter till statsrådet med de hinder av personlig och politisk art, som därför mötte, gynna regeringens avsikter.

På tillämpningen ankom att tillvarataga och skickligt utnyttja de sålunda givna förutsättningarna. På statsministerns fasta vilja, förhandlingsskicklighet och sammanhållande, direktivgivande ledarförmåga berodde i främsta hand resultatet.

Det dröjde en tid, innan några säkrare underrättelser om läget på denna punkt gåvos. Arbetet inom kommittéerna fortgick följande år under stark sekretess. Endast ovissa, svävande rykten från kommittéerna sipprade ut i pressen. Men innebörden i dessa var icke gynnsam; det förmäldes om en djupgående schism mellan olika riktningar bland lantmannarepresentanterna. Samtidigt upparbetades över stora delar av landet en livlig folkmötesagitation med talrika resolutionsuttalanden och skrivelser till riksdagsrepresentanterna, burna av samma radikaliseringssträvan i försvarsfrågan, som under nyvalen 1881 redan kommit till uttryck och förskjutit andrakammarsammansättningen i vänsterriktning.

Utsikterna för ernående av positivt resultat syntes ej ljusa. Än mer var detta tydligt, om man tog i betraktande, att det beslut, på vilket det väntade förslaget skulle baseras, nämligen andrakammarbudet av 1878, tillkommit som en med stor möda hopfogad kompromiss mellan olika intresseriktningar inom lantmannapartiet[1] och svårligen torde tåla större påfrestning, vare sig genom moderering åt förstakammarhåll eller genom en fortskridande radikalisering i »nihilistisk» riktning bland dess egna upphovsmän.

På sensommaren 1882 avgåvo kommittéerna sina betänkanden. En rad av särskilda meningar blottade den starka uppdelningen inom desamma bland såväl förstakammar- som andrakammarrepresentanter. I synnerhet märktes, att med lantförsvarskommitténs betänkande följde reservationer i väsentliga punkter från samtliga lantmannapartiets representanter, bland vilka särskilt utskilde sig en vänstergrupp under Liss Olof Larsson. Det hade alltså ej gått att, såsom avsetts, vinna klara linjer och binda partirepresentanterna vid majoritetens reformförslag. Samlingen av 1878 var uppbruten eller åtminstone starkt hotad. Detta lovade intet gott.

Den nyutnämnde krigsministern generalstabschefen Ryding[2], förut ledamot av och en av de drivande krafterna i lantförsvarskommittén, gav, liksom övriga kolleger inom statsrådet, kommittémajoritetens betänkande, med några mindre betydande modifikationer, sitt förord; någon samarbetning med de av lantmannareservanterna uttryckta särmeningar försöktes icke. Vid 1883 års riksdag avlämnades det som kunglig proposition. På riksdagens bord förelåg alltså ånyo ett fullständigt förslag i försvars- och grundskattefrågorna, i det väsentliga baserat på grunderna i lantmannapartiets motion 1878.

Valen till det särskilda försvarsutskottet visade den stora splittringen inom representationen.[3] Första kammaren var uppdelad på tvenne ungefär jämnstarka grupper kring De Geer och Ehrenheim, för och emot regeringsförslaget. Även i andra kammaren rörde sig, såsom röstetal och placeringar utvisade, stridiga riktningar. Från början torde hava avsetts och av regeringen önskats, att samtliga lantmannapartiets kommittéledamöter skulle insättas i utskottet. På så

[1] Andrakammarbeslutet hade tillkommit i efterhand efter första kammarens avslag, alltså »riskfritt»; hade så ej varit fallet, skulle, enligt mångas uppfattning, voteringssiffrorna i andra kammaren ställt sig åtskilligt annorlunda..

[2] Krigsministern Taube hade avgått på meningsskiljaktighet i en befordringsfråga, i vilken han själv ansåg sig, genom Rydings utnämning till generalmajor i konselj $^{9}/_{2}$, förbigången (brev från Posse till konungen $^{11}/_{2}$, $^{13}/_{2}$, i Posseska samlingen). Angående Rydings villkor vid utnämningen och politiska ställning ovan s. 286.

[3] Av partigrupperingen i kamrarna giver Linck, Partistriden vid 1883 års riksdag, en belysande, ehuru ej fullt opartisk översikt.

sätt hade partiledningen planerat sin vallista. Men ledningen sprack, till allmän överraskning. Partiet delade upp sig, i det att vänsterflygeln gick samman med den s. k. Rundbäckska gruppen och centern. Genom en överraskningsmanöver, som fullständigt konsternerade ledningen och ministären, segrade den allierade vänster-centerlistan i avgörande punkter. Ett dåligt omen för fortsättningen. Utsikterna hade ytterligare mörknat.

Sammanjämkningsarbetet inom utskottet ledde till föga eller intet resultat. Dess utlåtande gick i splittringens tecken. Regeringsförslaget erhöll väl på grund av skilda taktiska grunder i princip en skenbar pluralitet. I verkligheten accepterades det i sin helhet endast av en tredjedel bland utskottsledamöterna; samtliga inom denna minoritet (åtta under De Geer) tillhörde första kammaren. Åtta lantmannapartirepresentanter yrkade i en reservation betydande modifikationer, vidsträcktare än förut i de separata yttrandena till lantförsvarskommitténs betänkande.

Plenarbehandlingen förstärkte samma intryck av allmän splittring. Stats- och försvarsministrarnas ingripande i debatterna kunde intet ändra härutinnan. Genom stark pressning från förstakammarhåll, närmast från kompromisspartiet, som, efter vad påstods[1], skulle uppställt det såsom villkor för biträde till den k. propositionen, samt möjligen även från konungen, föranläts statsministern att, sekunderad av krigsministern, i första kammaren $^{16}/_{5}$ precisera det kungliga förslaget såsom det minimum utan prutmån, till vilket regeringen kunde gå.[2] »Anspråken på lantförsvarets organisation i det kungliga förslaget hava icke ställts högre än nödvändigheten bjuder. Vid detta förhållande är det självklart, att regeringen måste motsätta sig varje förändring i det kungliga förslaget, som innebär ett försvagande av härens styrka eller av fastheten i dess sammansättning.» Formuleringen var i vissa avseenden något vag och ansågs därför ur förstakammarsynpunkt icke fullt tillfredsställande. Men regeringen hade ändock prononcerat sin ståndpunkt så pass bestämt, att en reträtt icke utan svårighet med bibehållen krigsära lät sig verkställas. Man hade i så hänseende nått sitt syfte. Även i andra kammaren pressades statsministern att, såsom svar på direkta interpellationer[3], på debattens tredje dag, $^{19}/_{5}$, efter

[1] DA. $^{1}/_{6}$.

[2] FK. 38: 8.

[3] AK. 47: 30. Leijonhufvuds begäran om »en bestämd förklaring, som utestänger varje försök att misstyda — — —», och tidigare i debatten, AK. 42: 31, Hedins sarkastiska vädjan; H. begär ett meddelande från statsministern i frågan och tillåter sig »uttala den önskan, att denna förklaring må innehålla icke blott i allmänna ordalag, att regeringen vidhåller sitt förslag, utan även en upplysning för huru lång tid denna deklaration är avsedd att gälla: om för i dag, i morgon och en dag till, eller om,

föregående evasiva uttalanden, upprepa denna förklaring under avståndstagande från lantmannareservationen såsom icke-acceptabel.[1] »Konungens rådgivare måste motsätta sig en sådan åtgärd», som Ifvarsson m. fl. föreslagit; statsministern »vågar således bestrida bifall till reservationen».

Sammanjämkningsmöjligheterna voro härmed ytterligare förminskade. Resultatet av det ministeriella ultimatum blev negativt. Deklarationen förfelade sin verkan på avsett håll. Visserligen hade förstakammarmajoriteten fått kort på hand, vilket i viss mån borde kunna skingra dess farhågor för anslutning till regeringen. Men den avsedda rättning höger i andra kammaren uteblev. Majoriteten gick ej att rubba från sin av reservanterna uttalade ståndpunkt. Denna segrade gent emot regeringsförslaget i huvudvoteringen med 153 röster mot 44. Och första kammaren stannade med 7 rösters pluralitet (i första avgörande voteringen) vid rent avslag av den kungliga propositionen, därigenom definitivt omöjliggörande alla vidare kompromissförsök.

Avgörandet i första kammaren, som med beräkning denna gång hållit sig i efterhand, träffades den 23 maj. Två dagar därefter meddelade Posttidningen, att statsrådets samtliga ledamöter inlämnat sina avskedsansökningar. Ej fullt tre veckor senare, den 13 juni, kunde samma officiella organ publicera lösningen på krisen. Statsminister Posse avgick ensam och efterträddes av förra statsrådet Thyselius.

Posse demissionerade inför båda kamrarnas avslagsbeslut. Kammarmotsättningen hade visat sig oförenlig och brutit sönder medlingsverket och ministären. Första kammaren voterade rent avslag. Andra kammaren stannade visserligen vid ett positivt bud, som av sina tillskyndare angavs såsom regeringsförslaget i modifierad och »förbättrad form». Men i förhandenvarande läge och i belysning av regeringens minimideklaration verkade även detta som ett, om ock maskerat, avslag. Ansvaret för försvarsfrågans fall och ministärens avgång syntes ligga på båda sidorna om sammanbindningsbanan.

På ömse håll vägrade man dock att reservationslöst underskriva ett sådant slutomdöme. Parterna i målet jävade domen och sköto var från sin sida huvudansvaret från sig.

Från andrakammarhåll betonas med skärpa[2], att första kamma-

vid den eventuella situation», att första kammaren voterar bifall, men andra kammaren röstar för reservanternas förslag och »således förvandlar den k. propositionen till några trasiga papperslappar, regeringen även då vidhåller sin förklaring».

[1] AK. 42: 32; 47: 36.

[2] Se exempelvis i broschyrlitteraturen Andersson i Nordanå, Varför? Spörsmål och reflexioner, 1883, samt för övrigt vänster- och partipressen, i vilken omedelbart med utgång från beslutskonflikten i riksdagen en agitation mot första kammaren igångsättes. Denna samtida andrakammar-version av avgångsanledningarna

rens blanka avslag avskurit alla möjligheter för sammanjämkning och sålunda betagit ministären Posse varje utväg att f. n. uppnå lösning; första kammaren hade störtat Posse. Helt och hållet hade andra kammaren visserligen icke kunnat acceptera regeringsförslaget. Hade ministären, som sig bort, om den velat räkna sig som en sannskyldig parlamentarisk lantmannaministär, en verklig exponent för andrakammarmajoritetens mening, såsom sin antagit eller åtminstone fäst starkare hänsyn vid kommittéreservationen, då skulle propositionens framgång utan vank varit given. Nu måste man i vissa punkter göra sin insaga. Med sin »förpliktelse mot folkmeningen», sin »hänsyn till opinionen ute i orterna», som i folkmötesrörelsen kommit till klart uttryck, kunde lantmännen icke, utan att svika sina valmäns förtroende, göra annorledes än som skett. Men andra kammarens modifikationsförslag hade erbjudit god basis för hopfogningsförsök. Det var, antydes det understundom[1], för detta syfte tilltaget med prutmån och innebar således en handräckning åt Posse, vilken denne säkerligen icke, om ej första kammarens absoluta veto kommit emellan, skulle underlåtit att erkänna. Ministären, som ju icke i kammardebatterna ställt sitt förslag som kabinettsfråga, kunde gott hava suttit kvar för att fortsätta sitt arbete på reformen med hjälp av de sålunda anvisade riktlinjerna. Från andra kammarens sida förelåg icke för Posse någon parlamentarisk anledning att avgå.

Den konservativa ståndpunkten avvisar kategoriskt ett dylikt resonemang. Den fasthåller strängt vid den ministeriella programförklaringen om minimifordringarna på en acceptabel reform och ser i schismen mellan dessa officiellt såsom oeftergivliga betecknande krav och den lantmannapartistiska linjen upphovet till krisen. Första kammarens avslag kom, enligt denna uppfattning, i andra hand, liksom det ju även till tiden inträffat efter andrakammarbeslutet, och avsågs, åtmistone från många bland majoriteten, icke som ett avvisande av varje lösning efter regeringens kompromisslinjer, men som ett veto mot de försämringsprojekt, vilka via sammanjämkningsinstitutet hotade att ytterligare skruva ned regeringsförslaget till lägre fordringar och obehindrat fortsätta den resa utför, som redan alltför länge blivit beträdd. Andra kammarens hållning var med andra ord den primära orsaken till utgången.

för Posse-ministären har sedan övertagits av senare vänsterpress och där in i det senaste använts såsom s. a. s. partiofficiell relation av förloppet. DN. sätter $^{25}/_{5}$ 1883 som rubrik till sin politiska ledare över dagshändelserna: Härordningsförslaget antaget av andra kammaren — en parlamentarisk seger för Posse! Andra kammaren har, enligt DN. $^{6}/_{6}$, »med få ändringar bifallit» regeringens förslag till skillnad från första kammaren, som rent avslagit.

[1] Jfr De Geer, Minnen II, 259 f.

Inom vissa konservativa kretsar med ren anti-kompromissvänlig uppfattning, där man icke ville alltigenom ansluta sig till denna motivlinje, exempelvis i Nya Dagligt Allehanda[1], var man väl redo att erkänna, att regeringsförslaget »fallit lika ohjälpligt i båda kamrarna». Men man betonar samtidigt den stora skillnad, som låg däruti, »att ministären icke ägde någon rätt att förutsätta och vänta understöd från första kammaren, men däremot stora anspråk funnos på ett kraftigt samarbete med den andra». Det i första hand uppseendeväckande är, att »vår första, som det påstods, parlamentariska regering, utsprungen ur andra kammarens sköte, uppstigen på lantmannapartiets axlar, blivit övergiven och förrådd av sin egen majoritet, nedstörtad utan förbarmande av samma parti». Man passar för övrigt även på att sammanställa den radikala argumentationen i föreliggande sak med dess föregående parlamentariska program. Hur kunde »överhuset» framkalla ministärdemission under ett parlamentariskt styrelsesätt, om understöd lämnades från en trogen »underhus»-majoritet? Borde icke ett sådant förhållande, med en motspänstig och för övrigt endast på sju rösters majoritet fotad överhusopposition, i stället lett till fast kampställning från regeringen mot första kammaren? Endast en mindre röstökning i första kammaren var ju behövlig för att pluralitet skulle vinnas. Varför inväntade man ej landstingsvalen och insatte en resolut agitation, stödd på sin »underhus-parlamentariska» och »folkliga» basis? Tydligen emedan denna helt enkelt ej fanns till, därför att förbindelsen åt andrakammarsidan var ohjälpligt brusten.

Efter dessa linjer pågår debatten under krisveckorna och dess efterdyningar följande tid. Huvudsynpunkterna äro de anförda. För övrigt äro de ömsesidiga beskyllningarna av den art, att de dels ligga utanför en utredning sådan som den föreliggande och falla på det rent partipolitiska området, dels för en närmare prövning erfordra sådana upplysningar angående de handlande personernas motiv och avsikter, som ännu äro så gott som fullständigt dolda bakom kulisserna. Att avkunna ett slutgiltigt salomoniskt domslut och stricte utskifta ansvaret mellan parterna i målet är ej heller här påkallat. Endast en del anmärkningar av större räckvidd skola med användande av synpunkter, vilka under diskussionen framhöllos och vilka för frågans bedömande förtjäna beaktande, göras.

Onekligen ligger det ett visst berättigande i anklagelsen mot första kammaren för non possumus-politik. »Resonlighetstaktiken» hade hos

---

[1] $^{26}/_{5}$. $^{8}/_{7}$.

senatorerna skjutits å sido. Positionerna hade, där liksom i andra kammaren, dragits tillbaka. Från statsministerns sida har sannolikt, såsom allmänt antogs, en viss böjelse funnits att, längre än i regeringsförslaget skedde, tillmötesgå lantmannapartisynpunkterna.[1] Nödig förutsättning för en sådan vidare medling var, att förstakammarmajoriteten förhöll sig medgörlig. Den vägrade. Den satte som villkor för sitt biträde till den kungliga propositionen dennas uppehållande i fullkomligt ograverat skick. Posse pressades sannolikt mot sin vilja att göra regeringsförslaget i dess viktigaste punkter till minimiprogram och ultimatum. Han tvingades s. a. s. in i en återvändsgränd. Hade detta ej skett, och hade första kammaren såsom sitt bud antagit regeringens, skulle onekligen möjligheter givits för ernående av positivt resultat efter en medlingslinje något till vänster om den av regeringsförslaget först inledda. Förstakammaravslaget omöjliggjorde alla sådana försök. Öppet motiverades detta från flera bland de nedvoterande med syftet att avstänga varje möjlighet för regeringen till sammanjämkning åt andrakammarsidan.[2] Man sprängde sålunda i luften den ena av de bropelare på vilken ministären skulle byggt sitt förbindelseverk och därmed även möjligen slagit en brygga åt sig själv att kvarstanna. Strävandena att bringa ministären på fall voro nu inom inflytelserika kretsar än mer framträdande än 1880. Kammaren kunde följaktligen icke med rätta ställa sig fullkomligt oskyldig inför ministerkrisen.

Det kan å andra sidan icke bestridas, att den framställning av läget, vilken särskilt hänvände uppmärksamheten på lantmannapartiets reträtt i försvarsfrågan som en huvudanledning till ministärens fall, berörde en öm punkt i andra kammarens hållning. Såsom Posse vid

---

[1] Brev från Posse till konungen $^{12}/_{2}$ 1883 (Posseska samlingen) bestyrker en dylik uppfattning av åtminstone statsministerns ställning. P. skriver, att utsikter att regeringsförslaget skall gå igenom i båda kamrarna förefinnas, men att om så ej bleve fallet, utan andra kammaren avsloge, *därefter* fråga kunde bli om modifikation och fri sammanjämkning. *Innan* dess är P. »fast besluten att varken offentligen eller enskilt dagtinga om eftergifter i härorganisationen. Om denna bas för operationen är jag ense med kollegerna, varför Ers Majestät i detta avseende kan vara fullkomligt lugn». — Operationens fullföljande blev nu avskuren genom första kammarens rena avslag. Antydningarna på indirekt sätt av en viss divergens, ett förefintligt misstroende, mellan konungen och hans statsminister förtjäna för övrigt läggas på minnet.

[2] Thyselius, FK. 44: 29, Wennerberg FK. 46: 23. Jfr De Geer FK. 38: 34, Ehrenheim, FK. 38: 42, 44: 17. Ehrenheim, Några minnen, s. 92: »Det gällde att få ett rent avslag, då sammanjämkning ej kunde komma i fråga»; om detta ej bleve fallet, »var Posse misstänkt att vilja göra eftergifter, vilka, om det hängde på första kammaren, dennas majoritet skulle kunna förmås att acceptera». Troligt är nog, finner Ehrenheim, att den majoritet på sju röster, som vanns mot förslaget, berodde på dessa motiv. Jfr De Geer, Minnen II, 257 ff. De Geer bifogar: »Allt ifrån början av Posses ministär fanns emot honom en stark opposition i första kammaren, som fordrade hans störtande, såsom en nemesis, påkallad av rättvisa och den politiska moralen.»

ett tillfälle under plenardebatterna betonade[1], kunde det förslag, vilket han, »med sann konstitutionell uppfattning», framlagt, »med ganska stor rätt kallas icke blott för Kungl. Maj:ts utan även riksdagens», ja i viss mån lantmannapartiets eget. Det var byggt på de huvudgrunder, som uppdragits i partimotionen 1878. Posse och hans ministär hade icke frångått denna. Däremot i viss mån partiet självt. Det hade företagit en successiv reträtt över kommitténminoritetens reservation 1882 och utskottsreservationen 1883 till de senaste kammarbesluten, vilka, sedda i belysning av den parlamentariska situationen, snarast fingo karaktären av ett slags taktisk koncentrering bakåt från partiets sida; partifronten drogs med erkännansvärd elasticitet tillbaka för att samlas i höjd med vänsterflygeln under Liss Olof Larsson, vilkens separatistiska tendenser på sistone blottat betänkliga symptom av splittring inom partiet. Härigenom övergav partiet emellertid även den ministär, som till väsentlig del baserat sin politik på utfästelsen av 1878. Posse lämnades i sticket.

Detta senare besvärade visserligen icke partimajoriteten över hövan. Den hade alltjämt med erkännansvärd konsekvens, om än ej, som förut visats, fullständigt bokstavstroget, understrukit sin relativa obundenhet från personliga förpliktelser av mer tyngande art. Dess kända programsats angående rätta förhållandet till regeringsmakten: Sak före person, »med regeringen för dessa och andra tidsenliga reformer (h. e. partimajoritetens självständiga ståndpunkt i frågor av programmatisk innebörd) men icke med regeringen emot dem», hade fortfarande i väsentliga delar hållits uppe, trots Posses placering på ministärens ledarpost, föregående tillmötesgående i skilda spörsmål samt de särskilda försök kommittéutredningsvägen och annorledes, som blivit gjorda för att närmare länka det till regeringspolitiken. Partiet vägrade ostentativt att låta sig av Posse disponeras såsom regeringsinstrument. Självständighetsförklaringen avgavs, oaktat alla överskylande deklarationer om endast modifierande justering och alltjämt bevarat förtroende, i sådana former, att den i realiteten måste verka i hög grad underminerande på den politiska ställningen för en ministär, som genom sin ledares person dock från andra kammaren borde haft att vänta och för sitt existensberättigande måste påräkna särskilt stöd.

---

[1] FK. 1883, 38: 7, 42: 6. Det är »riksdagens egna program, som lagts till grund». »Kungl. Maj:t har med sann konstitutionell uppfattning fäst obetingat avseende vid riksdagens uttalade önskan både i det avseende, att förslagen äro i full överensstämmelse med de av riksdagen antydda grunder, vilka blivit samvetsgrannt i varje detalj tillämpade, och därutinnan, att förslagen omfatta hela fältet för såväl försvars- som skattereformen.»

Man ville på lantmannapartistiskt håll delvis skjuta skulden härtill på ministären själv.[1] Om Posse verkligen regerat med lantmannapartiet samt helt och fullt, utan biavsikter och baktankar, antagit dess program såsom sitt, gjort dess synpunkter och strävanden till regeringens, hade det gått bra. Andrakammarmajoriteten hade kunnat skänka ministären sitt oreserverade förtroende och lämnat den ett fast stöd, som, bistått av folkopinionens övervägande allmänna mening, skulle givit ministären kraft att övervinna svårigheter och driva reformen igenom. Då hade motstånd från första kammaren, för så vitt det överhuvud förmått resa sig till rent avslag, kunnat med kraft bemötas. Regeringen skulle kunnat fullfölja sin aktion i resolut kamp mot förstakammarintransigensen. Störtades Posse under konungens och första kammarens förenade motstånd, skulle han i spetsen för andra kammarens och dess valmanskårs kompakta pluralitet med oböjlig fasthet kunnat driva saken vidare. Han skulle, förr eller senare, kommit tillbaka till ledarplatsen i rådkammaren, »dubbelt mäktig». Framgången vore given. Men nu gick det som det gick och skulle gå. Ledaren hade handlat mot partiet; »drivit falskt spel med lantmannapartiet», spelat dubbelt med dess motståndare. Följden blev självfallet svaghet och resignation.

Mättes statsrådet med partiministärens måttstock, blev resultatet möjligen det angivna. För dem, vilka under konseljens tillvaro från begynnelsen konsekvent sökt på densamma anlägga sådana synpunkter, voro anmärkningarna åtminstonde delvis befogade. Såsom partiministär hade konseljen icke fyllt måttet. Där felades i den kontinuerliga samverkan och samförståndet i så väsentliga punkter från ministärens sida, att dess parlamentariska skuldkonto måste anses synnerligen hårt belastat. Hade ej själva ministärbildningen och de tvenne första årens riksdagspolitik tillfyllest ådagalagt detta, var dess insolvens genom senaste händelser i de politiska huvudfrågorna ovedersägligt bevisad.

Men dithän hade ej heller ministären syftat. Det var oegentligt att på densamma ställa fordringar, vilka den i väsentliga partier från början på ett sätt, som icke borde kunna missförstås, frånsagt sig själv. Det var icke från ministärens egna utgångspunkter inkonsekvent, när den ej lystrade till stridssignalerna emot första kammaren och icke, oförändrad eller rekonstruerad under samme statsminister, etablerade sig såsom kampministär mot denna, därvid frångående den förmedlande sammanjämkningslinjen. Skulle man rättvisligen bedöma konseljens insats, borde det ske utifrån de förutsättningar, under vilka den gått till sitt arbete och själv fattade sin uppgift. Var och en givetvis obetaget att sedan mot denna ministärbildningens från början

[1] Se exempelvis GHoST. $^{14}/_{6}$ 1883.

givna allmänna inriktning öva klander. Uteslutet var icke att även vid en sålunda begränsad granskning befogade erinringar kunde riktas mot ministärens, i främsta hand dess statsministers, sätt att fylla sitt kall.

Konseljen hade från början ställt sig den uppgiften före att efter en medlingslinje, närmare uppsluten åt andrakammarsidan, söka ernå den samlande lösning, på vilken föregående konseljer i mer eller mindre omfattande ansatser med annan kursläggning förgäves prövat sina krafter. Dess arbete under de första riksdagarna visade den vid de i stort sett mindre betydande frågor, som då förekommo, i förberedande verksamhet efter dessa linjer. En tydlig strävan att genom större hänsyn för andra kammarens önskningar ernå bästa samverkan och förtroende på detta håll, möjligen räntabelt för senare viktigare avgöranden, kunde förmärkas. Relativt gynnsamma resultat härav iakttogos likaså. Endast anmärktes, att i enstaka fall (särskilt i pansarbåtsfrågan) ministärens politiska känselsinne i så avseende rätt allvarligt svikit. Försvars- och grundskattefrågan skulle emellertid avgörande pröva avsikterna och förmågan. Programförklaringen och organisationen av utredningsarbetet syntes angiva ministärens fasta avsikter till målmedveten aktion. Huru hade de i praktiken utförts?

Upplysningarna om vad i kommittéerna föregått äro synnerligen bristfälliga. Endast sporadiska meddelanden i enskilda fall hava kommit till offentligheten. Så mycket synes dock vara visst, att utnyttjandet av de nyskapade organisatoriska betingelserna näppeligen skett så, som vederborts, för så vitt regeringen, vilket förutsattes, med dem verkligen åsyftade att befordra reformlösning under sin egen ledning.[1] Arbetet tycks hava fått fortgå utan fastare försök från statsministern att åt detta giva sammanhållning och direktion. Ingen vet riktigt var man har regeringen; några närmare direktiv eller hållpunkter synas icke kommit från det hållet. Man tycker sig i stället spörja en obestämdhet och vacklan, en frånvaro av samlande uppslag och målmedveten vilja, som övar deprimerande inflytande på de krafter, vilka

[1] Utöver pressens lösa uppgifter giver Key en del spridda upplysningar, Minnen III, 264 ff., 278 f., 280, 308. — Säkrare underrättelser härom liksom överhuvud beträffande formerna för och utsträckningen av de öppna och konfidentiella förbindelser, som Posse under sin statsministertid uppehöll med lantmannapartiet (vid vars officiella sammanträden han självfallet, nu lika litet som under sitt talmanskap, var personligen närvarande), skulle vara av utomordentligt intresse. Tills vidare får man låta sig nöja med de på hittills kända meddelanden stödda allmänna uppgifter, som i texten angivits. Att de i sin allmänna teckning av förhållandet såsom en ganska bristfällig, löslig, från statsministerns sida rätt planlöst och slappt uppehållen kommunikation äro korrekta, förefaller mycket sannolikt. Men rikligt med frågetecken kvarstå rörande förbindelsens utformning och betydelse i enskilda spörsmål och vid skilda tidpunkter.

verka för åstadkommande av förslag med utsikt att utmynna i enhetligt riksdagsbeslut. Vad har egentligen statsministern velat? Önskar han snarast möjligt allsidig reform inom ramen för 1878 års förslag? Eller ställer han sig neutral till jämkningsförsök och strävanden att utbryta delar av reformkomplexet till förfång för det helas framgång? Det är ej riktigt klart. Misstankar i den senare riktningen dementeras aldrig fullt nöjaktigt. Posse förhåller sig, enligt vad det förefaller, i det hela passivt tillbakadragen, visar en viss benägenhet för dilatoriska förhandlingar och insätter på enskilda punkter sitt inflytande så, att »sidotankar» på hemligt samspel med de riktningar, som söka partiell reformering vid sidan av huvudvägen, icke synas uteslutna. Andrakammarrepresentanterna styrkas i sin förut närda misstänksamhet för »dubbelspel» från regeringssidan. De kommittéledamöter, som närmast äro intresserade av reform enligt 1878 års riktlinjer, få under sådana förhållanden svårt att mot de krafter, som sträva därifrån, göra sin mening gällande. Radikaliseringstendensen hos lantmannaelementen tar överhand. Utan stödjande inflytande från det håll, där ett auktoritativt handtag bort lämnas, brister sammanhållningen. Lantmannarepresentanterna separera. Kommittéarbetet förfelar sitt syftemål att binda majoritetspartiets ledning samman med första kammarens män vid fixerad positiv förslagslinje. Därmed bliva reformverkets utsikter allvarligt äventyrade. Under erkännande av de svårigheter, som för bemästrande av de divergerande strävandena mött, synes det icke oberättigat att till en del tillskriva statsministerns hållning skulden härtill.

Vad som sålunda felats, kunde senare ej lätteligen botas. Åtminstone var det förenat med stora svårigheter, sedan regeringen i sin proposition upptagit kommittémajoritetens mening, med tillbakavisande av andrakammarreservationerna. Inför riksdagen och offentligheten, under inverkan från opinionsrörelsen och försvarsovilligheten hos menige man inom lantmannapartiet, hotar klyftan mellan olika riktningar att vidgas. Dock finnas ännu vid denna tidpunkt, enligt vad man tror, vissa möjligheter. Men ej heller nu har statsministern gjort allt vad göras kunde. Huruvida försummelser genom bristfällig kontakt och vaksamhet från statsministerns och honom närståendes sida vid det viktiga valet till särskilda utskottet förelegat och blivit en anledning till den för reformsaken ogynnsamma utgången, lämnas därhän. Under det följande sammanjämkningsarbetet i utskottet förmärkas åtminstone icke några starkare kraftbevis från regeringen. Och i plenarbehandlingen är statsministerns insats svag. Den energiska kraft och snabba fattning, som förut plägat kännetecknа hans parlamentariska uppträdande, återfinnes ej. En viss lamhet i försvaret är omiss-

kännelig och konstateras från ömse sidor. Man iakttager en obeslutsamhet till fast ingripande, vare sig för regeringsförslaget i oförändrat skick eller med förmedlande modifikationer, vilken först dröjande och tvekande, efter påtryckningar uppifrån, inifrån och från sidan, från kompromissgruppens i första kammaren anslutningsfordringar och påträngande interpellanter i andra kammaren, låter sig avgöra för ett bestämdare uttalande. Ändock är ej detta, efter vad förmodas, av den halt, att det vore att betrakta såsom ministärens för alla förhållanden givna sista ord. Ej heller verkar det med den kraft, som ett sådant, ställt såsom kabinettsfråga eller oförtydbart ultimatum, skulle tillkommit. Orsaken till denna Posses hållning kan till dels sökas i de inre svårigheterna inom regeringen, i förhållande till konung och kolleger (krigsministern!); statsministerns självbestämmanderätt och rörelsefrihet är härav i hög grad hämmad. Helt synes dock icke denna förklaringsgrund räcka till. Personlig oförmåga som ledande och samtidigt medlande kraft torde även i väsentlig mån spelat in. Hade denna svaghet i den personliga insatsen icke förefunnits, skulle möjligen resultatet kunnat bliva annorlunda, åtminstone läget för regeringen artat sig något gynnsammare.

I så måtto kunna anmärkningarna från lantmannapressens kritici tillerkännas ett visst berättigande. Posses personliga statsmannaförmåga hade svikit förväntningarna. Inom den begränsning av uppgiften, som ministären för sig själv angivit, hade den och dess ledare låtit komma sig försummelser till last. — Men i någon avgörande mån förmår detta dock icke rubba omdömet om lantmannapartiets andel i skulden till ministärupplösningen. Kvar står, att »den självständige bundsförvanten» opererat så fritt och på egen hand, att den lämnat ministären utan påräknad och påräknelig betäckning. Den presskritik från den konservativa sidan, vilken i detta faktum såg ett bevis för lantmannapartiets oparlamentariska förhållande till regeringen, hade onekligen rätt. Partiets omsvängning 1878—1882—1883 utan känsla för lojal förbundenhet till Posse bestyrkte det resultat, vilket man på konservativt håll redan förut ansett sig kunna med full evidens konstatera, nämligen lantmannapartiets frigjordhet från känslor av parlamentariska förpliktelser i egentlig mening till Posse. Eller, omvänt, den illustrerade fungerande statsministerns fullständiga avsaknad av parlamentarisk partiledarförmåga från regeringsbänken i förhållande till andrakammarmajoriteten.

På sina håll utsträckte man betydelsen av precedensen 1883 än längre. Man ville i densamma se en fullständig bankruttförklaring för det parlamentariska systemet. Posse-ministären utgjorde ett ex-

periment i parlamentarism. Den hade försökt sig på en tillämpning av parlamentariska grundsatser. Utgången hade blivit rent ruinerande. Arbetsförtjänsten i avseende på reformfrågorna var bliven platt ingen — det rena kaos. Endast den vunna konstitutionella erfarenheten stod kvar som bestående resultat. Den eklatanta desavouering, som lantmannapartiet i den politiska huvudfrågan bestått sin förre ledare, lämnade, enligt denna uppfattning, det oväderläggliga beviset för satsen om parlamentarismens oförenlighet överhuvud taget med svenska förhållanden.[1]

I vad mån kunde denna bevisföring anses bindande? Svaret är i det föregående delvis lämnat. En resumerande översikt av regeringens inre ställning skall giva ytterligare material till besvarande av frågan.

De svåra defekter, som ur parlamentarisk synpunkt funnos i ministärens konstruktion redan vid starten, äro förut berörda. Politiseringen hade synnerligen ofullkomligt trängt in i statsrådet och i någon större, i parlamentariskt avseende anmärkningsvärd, mån egentligen endast kommit till uttryck i statsministerns person. Ministärens sammansättning var från begynnelsen i hög grad inhomogen.[2] Betydande rester av den gamla konseljen sutto kvar. Nyrekryteringen införde dels en förstärkning av de byråkratiska krafterna dels ett politiskt, från de förra disparat element. Följden härav måste bliva inre slitningar inom ministären. Ej heller dröjde detta länge att visa sig. Häftiga brytningar försvårade redan i början ministärens arbete.

Efter en tid förbättrades väl i någon mån detta. På sensommaren och hösten 1880 avgingo de tvenne departementschefer, ecklesiastik- och finansministrarna, vilka kvarsuttit på sina poster från ministären De Geer.[3] Den senares demission föregicks av svåra konflikter med statsministern. Meningsskiljaktigheter i politiska frågor, särskilt på tullfrågans område, rörande majstullen och den konstitutionella lämpligheten av en konungens sanktionsvägran på ett riksdagsbeslut i denna fråga, föranledde närmast brytningen. »Det innersta skälet» till schismen låg dock, enligt vad De Geer, stödd på Forssells meddelanden, uppgiver, »djupare, nämligen i Posses hela uppfattning av statsministerns ställning, som Forssell icke ville underkasta sig». Posse hade, efter vad

---

[1] Se exempelvis DA. $^{26}/_{5}$, $^{8}/_{6}$ 1883.

[2] Men någon överdrift sammanfattar Marcellus-Bergstrand (densamme som ville göra gällande Posses obegränsade ministärbildnings- och ledningsfullmakt!), Politiska silhuetter I, s. 76 (1880) ställningen sålunda: »En mindre homogen konselj än denna torde knappast någonsin, åtminstone icke på 40 år, hava suttit vid styret.»

[3] Ecklesiastikministern Malmström hade hela tiden sedan ministärskiftet åtnjutit tjänstledighet och endast provisoriskt suttit kvar på sin post.

ansågs, egenmäktigt ingripit i departementsärenden utan vederbörande fackministers hörande. Han hade drivit sin sats, att »departementscheferna fingo styra i departementsärenden, men statsministern i politiska frågor hava beslutanderätten», till en utsträckning, med vilken varken de sittande statsråden eller De Geer såsom utomstående bedömare kunde förlikas.[1]

De båda nyutnämnda statsråden, byråchefen i generaltullstyrelsen Themptander och häradshövdingen Richert, ansågos bättre kunna samarbeta med statsministern. Den senare var på sin konsultativa post, där han avlöste C. G. Hammarskjöld, som befordrades till ecklesiastikminister, främmande för politiska aspirationer och fyllde som många sina föregångare närmast platsen av »förvaltningslexikon». Den förre ansågs i politiskt hänsende stå statsministern ganska nära. Han hade såsom sedan 1879 års riksdag ledamot av andra kamamren gjort sig känd för med lantmannapartiet i de stora frågorna befryndade tänkesätt och såsom en prononcerad kompromissens man samt f. ö. som en synnerligen dugande och driftig politisk och facklig kraft (suppleant i riksbanken 1878, fullmäktig i riksgäldskontoret 1879—80, ledamot av sittande tullkomm. från 1879). Sedan Posse en kortare tid under den omedelbart stundande riksdagen tillika med sitt statsministerskap provisoriskt skött finansministerposten ($^{7}/_{12}$ 1880—$^{8}/_{3}$ 1881), överlämnades detta departementsämbete till Themptander.

Konseljens sammanhållning syntes därmed ligga något gynnsammare till än 1880. En viss inre motsättning gjorde sig dock alltjämt gällande. Förhållandet mellan statsministern och hans kolleger inom konseljen var av alla tecken att döma ej det bästa.[2] Posses självrådiga, skarpa naturell stötte kollegerna ifrån sig. Hans självtagna myndighet harmonierade ej med departementschefernas traditionella, relativt självständiga ställning. Hans försök till utnyttjande av statsministerämbetets funktioner i en utsträckning, vilken dittills varit osedd, ledde till störningar i samarbetet inom statsrådet. Friktionen lade kapson på hans

[1] De Geer replikerar själv till Posse, Minnen II, 247, jfr 193: »De politiska frågorna voro vanligen jämväl departementsärenden, och statsministern och departementschefen måste därför vara ense i frågor av vikt samt departementschefen vara den synlige utföraren.» Tydligen hade dessa ledsatser, enligt De Geers informationer, icke präglat den Posseska praktiken av statsministerskapet. Rörande »tvekampen» Posse—Forssell, se även Key, Minnen III, 259 f., 262; brev $^{6}/_{12}$ 1880 (från Ellen Key): »I tre veckor har det varit en strid på liv och död mellan kungen, Forssell och hans antilantmannapartistiska anhang å ena sidan och farbror Arvid för lantmannapartiet å andra sidan — — —.» Jfr Key III, 265.

[2] Underrättelserna på detta område äro ännu synnerligen sparsamma. Antydningar hos De Geer, Minnen II, 261 f., och i samtida press återgivna, i synnerhet vid ministärens upplösning rikligt förekommande, rykten, framställda med anspråk på trovärdighet, få t. v. tjänstgöra som ofullkomlig verifikation.

ledarförmåga, undergrävde solidariteten och försvagade ministärens position. Dessa inre bristningsanledningar få icke förbises såsom en viktig orsak till ministerkrisen 1883 och dess utgång.

Såsom av vissa omständigheter synes framgå, voro ej heller statsministerns personliga relationer till monarken de bästa.[1] Direkt förtroendeförhållande dem emellan kunde svårligen, under inverkan av minnena bland annat från den konstitutionella konfliktens dagar, uppstå. Posses föregående hade, enligt vederbörandes uppfattning, därtill varit alltför kompromitterande. Han gjorde väl sitt bästa att utplåna intrycket. Farhågorna för svarta konspirationer och ödesdigra följdverkningar för det konstitutionella statsskicket av hans övertagande av statsministerämbetet, för vilka förut på det enträgnaste varnats, besannades icke. Ty näppeligen kunde statsministerns strävan till förstärkande av ledarmyndigheten betraktas såsom full bekräftelse på dessa. Några brott mot »den politiska anständigheten» syntes ej till. Konstitutionsutskottet fann ej i något avseende anledning att inskrida; den konservativa pressen i så hänseende ej heller. I stället ådagalade Posse en erkännansvärd vilja att bota gamla försyndelser, medla och böja undan, som borde hos konungen göra gott intryck. Men fullt räckte detta dock icke till för absolution och glömska. Misstroendet satt kvar, närt av de skiljaktigheter i personliga politiska syften, som faktiskt förefunnos. Vid mer än ett tillfälle torde sålunda konungens och hans statsministers politiska intentioner hava divergerat. Följden härav blev, å ena sidan en begränsning av den ministeriella handlingsfriheten och -förmågan, i vissa fall en pressning till åtgärder, vilka föga harmonierade med statsministerns allmänna politiska ställning[2], å den andra en inskränkning i monarkens personliga stöd åt ministären, vilken i betydlig grad måste försvaga dess position, särskilt i första kammaren.

Helt och hållet har väl icke det monarkiska stödet för regeringspolitiken uteblivit. Konungen ställde sig icke allt igenom passivt avvaktande. Han har i flera fall personligen ingripit och bisprungit ministären i former, som den konstitutionella praxis ännu höllo öppna. Han har 1883 personligen sökt bearbeta andrakammaropinionen och

[1] Upplysningarna angående detta innersta, ömtåligaste parti av ministärens historia äro särdeles bristfälliga. De få antydningar, som de ofta citerade memoarverken, kompletterade av pressens anmärkningar, lämna, hava utnyttjats; i övrigt får man nöja sig med konjekturer.

[2] Exempelvis, såsom sannolikt är, i flottfrågan beträffande pansarbåtsbygget 1881, där den kungliga propositionen, till sitt innehåll uppenbart stridande mot lantmannapartiets program, i andra kammaren provocerade ett regeringsnederlag av uppseendeväckande art. Se ovan s. 295 f.

på lantmannapartisterna prövat sin övertalningsförmåga och auktoritet såsom konung, bl. a. i en formlig upptuktelse av de till lantmannapartiets »avfall» i försvarsutskottet skyldiga.[1] Men han har, väl att märka, insatt denna personliga aktivitet huvudsakligen endast i en riktning, nämligen gent emot motståndet mot regeringspolitiken i andra kammaren. Däremot synes han icke på samma sätt hava medverkat i ministärens arbete på den andra fronten, i förhållande till första kammaren.

Riksdagshistorien hade under föregående decennium givit flera exempel på effektiviteten av en kunglig influens på detta håll. Särskilt var det starka ämbetsmannainslaget i kammaren känsligt för påtryckning från högsta ort. Det behövdes ej mer än ett tillkännagivande i mer eller mindre privat form till kammarledamöterna kommunicerat, rörande konungens solidaritet med den sittande ministärens politik, för att voteringssiffrorna i betydande omfattning skulle förskjutas, särskilt i fall där avgörandet vägde. Direkt regeringspåtryckning har också påyrkats i föreliggande läge för att böja första kammarens motspänstighet för regeringspolitikens syften.

Man hade redan tidigt på förekommen anledning tagit upp tanken. I vissa förevarande ärenden, särskilt sådana berörande ekonomiskt administrativa frågor (exempelvis det k. förslaget om försäljning av mindre statsegendomar vid 1882 års riksdag) hade under anförande av förtroendeämbetsmän en skarp opposition mot regeringen yppats. Vänsterpressen reagerade häftigt häremot.[2] Skall nu, skrev den statsministern närstående Dagens Nyheter, när en regering sitter, som för en gångs skull ej är kött av byråkratiens kött, ben av dess ben, dess förtroendemän först kunna neutralisera dess aktionskraft, sedan vid riksdagen uppträda som dess värsta vedersakare och fiender och bilda oppositionshärdar, ur vilka motståndet inspireras! Det blir ett orimligt tillstånd, som ej kan fortfara. Fair play, reciprokt lojalt förhållande till alla ministärer måste begäras. De spekulationer i understöd och hemligt samförstånd med monarken, som samtidigt öppet gåvos till känna, förvärrade situationen. I konservativ press antyddes, att förtroendeämbetsmännen i själva verket vid sitt motstånd verkade i konungens intresse, gjorde tjänster åt honom personligen, mot mini-

[1] Linck, Partistriden vid 1883 års riksdag, s. 25, 188.

[2] Se DN. $^{30}/_{3}$, $^{3}/_{4}$, $^{11}/_{4}$, $^{4}/_{9}$, $^{15}/_{9}$ (en del av dessa art. skrivna med anledning av ett klandrande yttrande rörande vissa förtroendeämbetsmäns uppträdande, som konungen skulle fällt till en deputation); från motsatta sidan DA. $^{4}/_{4}$, $^{5}/_{4}$ 1882. Det anmärkes att 1882 i första kammaren sitta sex militära och sexton civila förtroendeämbetsmän (varibland nio landshövdingar), i andra kammaren en militär och två civila, inalles alltså tjugofem förtroendeämbetsmän (utom ett dussin hovfunktionärer).

stären. »Ty konungens åsikter i de ärenden, som angå rikets styrelse, äro långt ifrån alltid desamma, som konseljens.» Och det är han som utnämner och entledigar enligt § 35 RF. — Om så är, anmärkte Dagens Nyheter, måste en bestämd insaga göras mot den tankegång, som finner ett sådant förhållande försvarligt. Djupt misstroende mot konungamakten skulle alstras, om de cirkulerande ryktena i denna del talade sannt. Ställningen måste saneras. »Opposition med kunglig fullmakt» i regeringsärenden, en byråkrati, som underminerar sin egen regering, är ett oting. »Det är för varje förtroendeman ett moraliskt bud att ej åtaga sig representantkallet, såvida ej hans åsikter sammanfalla med den regerings, av vars godtycke han är beroende.»

I överensstämmelse härmed förordas från samma håll, bland annat i ett inlägg från framskjuten, anonym ledamot av lantmannapartiet, 1883, när oppositionen fortsättes inför avgörandet i försvarsfrågan, ett bestämt inskridande. Tvenne utvägar finnas, skriver förutnämnda tidning[1]: förtroendeämbetsmännens avgång eller konseljens. Konungen måste nödvändigtvis ingripa, framhåller Key[2]: Då monarken ännu, eftersom vi »ej äga ett fullständigt genomfört parlamentariskt styrelsesätt», »har utgången, lösningen helt och hållet i sin hand», borde han »aktivt träda emellan och gå i spetsen».[3] Posse har icke heller varit främmande för en sådan tanke. Friktionen med byråkratien har för honom känts svårt besvärande. Han ser sin sak av administrationens främste målsmän på det allvarligaste hotad. Han har direkt uppmanat konungen att göra sitt personliga inflytande gällande och har själv försökt ett ingripande mot en motspänstig förtroendeämbetsman, reservant i försvarsutskottet.[4]

Någon fastare regeringens och monarkens påtryckning på detta håll blev emellertid icke av. Konung Oscar har tydligen förhållit sig passiv. Första kammaren fick fatta ståndpunkt på avslagslinjen fullkom-

[1] Dagens Nyheter $^{26}/_{5}$ och flerestädes.

[2] Under anonymen »Nestor» i en art. i tidskr. Dagens Krönika (enligt Minnen III, 312). Uttalanden i samma riktning hava av Key blivit gjorda även tidigare, Minnen III, 126 f.

[3] Dessa uttalanden föranledde häftiga angrepp på konservativt håll (exempelvis DA. $^{26}/_{4}$): Ett konungens och regeringens ingripande i de former, som förordats, skulle förrycka hela ställningen, genom påtryckningar göra riksdagens beslut till faktiskt uttryck för regeringens vilja, ej för dess egen; konungen bure icke något personligt ansvar för besluten i försvarsfrågan; saken var helt och hållet ministärens och borde av den ensam skötas.

[4] Posses koncept till brev till konungen $^{7}/_{2}$ 1883: »Jag är fullkomligt övertygad, att första kammaren skall i huvudsak godkänna Eders Majestäts förslag till härordning. För vinnande av denna utgång erfordras endast, att E. M:t utövar personligt inflytande på alla dessa (följande uttryck oläsligt!), vars tal är stort» (Posseska brevsamlingen). — Beträffande Posses kontrovers med förre krigsministern, general Abelin, vilken inträffade samtidigt med ovan refererade art. i DN., se De Geer, Minnen II, 262 f.

ligt självständigt. Tretton förtroendeämbetsmän nedlade sina röster mot den kungliga propositionen[1], varav nio efter öppen deklaration i debatten. Osannolikt är icke, att den aktion inom kammaren, vilken pressade Posse till hans minimideklaration, tillkommit i samförstånd med monarken.[2] Konungens personliga stöd har i varje fall icke beträffande första kammaren stått till ministärens förfogande i den utsträckning, som den eljest plägat göra och i förhållande till andra kammaren även nu gjorde. Detta visade, att också i förhållandet mellan statsministern och konungen vissa friktionspunkter förefunnos av icke oväsentlig betydelse. Även i detta avseende har ministären haft en sårbar punkt.

Såväl denna ministärens bristande inre sammanhållning som dess svaga stöd från konungamaktens sida kommo tydligt fram under ministerkrisen och fingo bestämmande inflytande på dess utgång. Flera upplysningar giva vid handen, att de parlamentariska motgångarna ej i och för sig definitivt avgjort ministärens upplösning. Från olika håll inom representationen uttalades den åsikten, att ministären alltjämt borde fortsätta sitt arbete. Från andrakammarsidan, där man i kammarens beslut såg en anslutning i modifierad form till regeringens försvarsprogram, ville man icke erkänna första kammarens avslag såsom i och för sig tillräcklig anledning till ministärens reträtt. Ministären borde kvarstå och för nästa riksdag ånyo framlägga ett försvarsförslag med upptagande av de i andrakammarbesluten givna modifierande anvisningar. De Geer[3] har för sin del bekänt, att han icke ansåg en konseljförändring påkallad. »De stora frågorna hade fallit på ett sådant sätt, att sannolikt ingen annan ministär skulle omedelbart vilja våga försöket att lösa dem; och om ingenting stod att uträtta kunde likaväl de gamla ministrarna stanna kvar.»

Även statsministern har tydligen tvekat om konsekvenserna. Han har antagligen icke varit oemottaglig för den De Geerska argumentationen, måhända icke heller varit främmande för tanken på en förnyad regeringsaktion i försvarsfrågan. Några principiellt parlamentariska skäl hava i varje fall icke bestämt honom för demission. Förhållanden av annan art tvingade honom i stället att lämna sin post. Statsrådets

---

[1] Enligt DN:s, $^{23}/_{5}$, $^{1}/_{6}$, utsago, samtidigt bestyrkt av DA. DN.: »Konungens egna förtroendemän göra rent av opposition mot vad konungen genom sina ministrar föreslår!»

[2] Key, Minnen III, 313 f., varmed jämföres III, 310 f., 275, berättar, »att de som motarbetade lösningen i första kammaren visste sig hava stöd hos konungen». Uppgiften får tagas med reservation. I denna sin allmänna formulering är den antagligen icke fullt korrekt. Jfr De Geer, Minnen II, 264. I varje fall är den ett uttryck för uppfattningen inom andra kammaren av läget.

[3] Minnen II, 260 ff.

övriga medlemmar, eller ett flertal bland dessa, separerade under krisens lopp från Posse. Den bristfälliga solidariteten trädde öppet i dagen. »Ultra Posse nemo obligatur — —.» Statsrådskolleger arbetade på olika sätt för en eliminering av statsministern ur konseljen. De vägrade att kvarstå i en ministär under hans bevarade ledning. Posse fann sig övergiven av dem som borde varit hans närmaste. På detta sätt föranläts han efter två dagars tvekan och sonderande av terrängen att biträda den konseljens samfällda offentliga avskedsansökan, vilken senare under påtryckningen inifrån konsekvent ledde till demissionen.[1]

Konungens ställningstagande i den invecklade situationen medverkade likaledes till Posses beslut. Konungen har tydligen mycket snart, om ej före så efter det parlamentariska dubbelnederlaget, anslutit sig till den mening, vilken begärde Posses avgång.[2] Han såg i denne en förbrukad kraft, som vägts och befunnits för lätt, som måhända till en tid varit till viss nytta men numer endast stod i vägen för hans politiska avsikter. Han har därvid i viss mån handlat i samförstånd med de övriga statsråden. Konung och statsråd vidtaga i samråd sina mått och steg mot statsministern för att manövrera honom ut ur konseljen. Bättre kunde ej det prekära i Posses ministeriella ledarställning illustreras!

Detta giver ministerkrisen dess karaktär. Den reduceras till en »statsministerkris». »Hela krisen gick egentligen ut på att bliva av med Posse», såsom De Geer resumerar sin uppfattning av läget. Statsministern avgick, men alla statsråden sutto kvar. Den i kommunikén av $^{13}/_{6}$ innefattade passus, »att med prövningen av statsråden Hederstiernas, Hammarskjölds och Themptanders avskedsansökningar skall tills vidare anstå», var det enda tecken, vilket utåt markerade en viss solidaritetsförpliktelse gent emot statsministern från en minoritetsgrupp inom statsrådet.

Sammanfattar man de orsaker, vilka föranlett och bestämt ut-

---

[1] De Geer, Minnen II, 261. Posse skulle, enligt den uppfattning De Geer och andra fått, personligen varit böjd att stanna kvar. Men kollegerna hade i sluten krets för honom förklarat, att de samtliga kommit överens att avgå. »Posse hade då ej annat val än att göra sällskap.»

[2] De Geer, Minnen II, 261: »Statsråden förklara genom sina utsända för De Geer, att de voro villiga att kvarstå i konseljen på det gamla försvarsprogrammet, om De Geer ginge in»; »i vilket fall ingen mer än Posse skulle gå ur den, så framt jag icke sådant önskade». Denna vädjan göra de i samråd med konungen, som dagen förut till De Geer riktat en anmodan att ingå såsom statsminister och avvisat dennes råd att behålla Posse. Ehuru konungen fann, »att positionen bleve till utseendet något falsk genom Posses avgång», då övriga statsråd skulle kvarsitta och regeringsprogrammet i huvudfrågorna i huvudsak avsågs skola bevaras oförändrat, anslöt han sig till den mening, som av »många de mest framstående riksdagsmän» uttalats för honom, att Posse omöjligen kunde bibehållas; »han trodde det både för sakens och Posses egen skull bäst, att han nu lämnade platsen».

gången av 1883 års ministerkris, kan man icke undgå att giva dessa senast berörda ministeriella samt från monarken emanerande anledningar en betydande plats. De inre bristfälligheterna i ministärens politiska ställning hava vid dess upplösning spelat en framskjuten roll. Men därmed inskränkes även i väsentlig mån dess i parlamentariskt avseende prejudicierande betydelse. Posse-ministärens avgång kan varken betraktas såsom en direkt given konsekvens av vissa riksdagsbeslut, ej heller anföras som det negativa resultatet av ett genomfört parlamentariskt experiment. Faktorer av icke-parlamentarisk art spelade vid densamma som vanligt en bestämmande roll.

Något direkt försök med parlamentarisk partiministär i egentlig mening hade — tvärt emot vad från vissa radikala tidningar och stundom också, i taktiskt syfte, från konservativt presshåll påstods — aldrig blivit företaget. Exceptionella medgivanden, i konstitutionellt avseende av synnerligen märklig beskaffenhet, i riktning mot närmare orientering av regeringspolitiken åt andrakammarmajoritetens mening hade blivit gjorda. Statsministerpostens besättande med en dess förre medlem, i avsaknad av administrativa kvalifikationer, med främsta merit från föregående verksamhet i dess ledning samt genom sitt förutsatta auktoritativa inflytande över dess hållning, utgjorde därför ett första indicium. I någon mindre mån även statsrådssammansättningen i övrigt, som försköts till något bättre överensstämmelse med premierministerns politiska intentioner. Vidare programanläggningen med dess upptagande av lantmannapartiets försvars- och grundskatteförslag av 1878 såsom riktgivande för regeringens initiativverksamhet i de centrala reformspörsmålen. Slutligen även, och måhända mest frapperande, de stora parlamentariska utredningskommittéerna genom dessas politiska sammansättning med tyngdpunkten förlagd inom representationen och till andra kammarens majoritetsparti samt med deras organiserade, officiella förbindelse med konseljen.

Men dessa ansatser höllos genomgående inom specifikt konstitutionell begränsning. Ministärbildningens i övriga delar ämbetsmannapräglade och politiskt centerbetonade element, uteslutningen av direkt representantskap i statsrådet för lantmannapartiets representativa medlemmar, begränsningen i statsministerns fria ledarfunktioner, det monarkiska inflytandet, höllo eventuellt förefintliga mer långt gående strävanden tillbaka. Och regeringspolitikens i viktiga fall manifesterade frigjordhet från bundenhet vid majoritetspartiets i andra kammaren synpunkter och aktuella önskemål, den fortsatta kompromissverksamheten efter en medlande linje, förlagd längre åt andrakammarsidan än vid föregående kursläggning men faktiskt riktad i sammanbindningsbanan.

ådagalade troheten mot konstitutionella traditioner. Differentieringen från närmast föregående konselj utgjorde, såsom förut blivit sagt och sedan dess ytterligare styrkts, en skillnad till graden, icke till arten. Ministärens konstitutionella medlartyp var i väsentliga delar bevarad.

De politiska nekrologer, vilka betecknade ministären Posses sammanbrott såsom den parlamentariska regimens fallit, sköto sålunda, i den händelse de därmed menade bankruttförklaringen för en experimentellt genomförd och, så långt förhållandena det medgåvo, konsekvent vidhållen parlamentarisk kurs, väsentligen över målet. Slutsatsen var förhastad, eftersom premissen var väsentligen haltande. Avsågo de åter att understryka, att det i flera avseenden enastående försöket med ministären Posse i särskilt hög grad bidragit till att belysa de svårigheter, vilka vidlådde varje strävan att på dåvarande politiska förhållanden i begränsat mått applicera ledsatser av parlamentarisk läggning, inneslöto de onekligen en god del av sanningen.

Den Posseska regimen hade skarpt markerat de svåra hinder, som från olika sidor reste sig mot en tillämpning även i relativt ringa utsträckning av närmare politisk kooperation med andra kammaren efter linjer insyftade i parlamentarisk riktning. Den hade konfronterat dessa strävanden såväl med konungamakten i dess alltjämt bevarade, av byråkratien understödda, maktställning som med den inre ministeriella organisationen. I båda dessa avseenden uppvisade den svåra konfliktanledningar och tvangs till reträtt. Den hade även ställt dem inför tvåkammarsystemet med dess, faktiskt såväl som rättsligt, likställda och starkt karaktärsskilda kammare. Resultatet blev ett dubbelnederlag. Slutligen hade den i synnerligen blygsam proportion sökt anlita dem i relationen till det rådande partiväsendet, särskilt i förhållande till andra kammarens dominerande majoritetsparti. Försöket utföll rent negativt.

En bestämd slutsats framgick med all önskvärd tydlighet härur. Parlamentariska försök hade under rådande förhållanden att arbeta i en i alla riktningar utpräglat ogynnsam konjunktur. Varken den rättsliga eller politiska konstellationen var lämpad för strävanden i sådan riktning. Detta, ej mer, ej mindre, hade det Posseska experimentet på ett övertygande sätt klarlagt.

Från övergångskonselj via kompromiss- mot partiministär 1883—84—88.

1883 års ministerskifte förlöpte ej lika snabbt som det föregående. Lösningen på krisen var svårare att finna. Den nye statsministern var ej på samma sätt som då genom den politiska situationen utpekad och på förhand designerad, ej heller det blivande regeringsprogrammet genom »händelsernas egen logik» utstakat.

Det politiska läget var synnerligen invecklat. Försvarsfrågan syntes hava kommit in i dödvatten. Positivt resultat efter kompromissens linjer föreföll svårare att åstadkomma än någonsin. Ej heller öppnade sig några utsikter att på andra vägar ernå de reformer, som nu, efter en väntetid på årtionden, voro av påträngande nöd. Man hade inom konservativa kretsar förordat en ministärbildning Posse såsom en sista nödåtgärd »för att sedan få ro», ej med förhoppning eller ens önskan om reform genom dess direkta tillskyndan, men i förväntan på en under dess fruktlösa experimentpolitik inträdande förvandling i den riksdagspolitiska situationen, vilken borde bereda marken för den starka ministär, som komma skulle med den definitiva reformlösningen i sitt sköte. Nu var »hästkuren» överståndeu. Men vad hade man nått?

Näppeligen vad från den konservativa sidan åsyftats, lika litet som de positiva beslut, vilka av ministärens understödjare inom kompromissgrupperingarna eftersträvats. Spekulationen i splittring hade till dels lyckats. Lantmannapartiets ledning var i ej ringa mån desorganiserad; dess reträttpolitik hade endast nödtorftigt förmått skyla den från separerande yngre krafter igångsatta undermineringen av ledarauktoriteten och rädda partiets sammanhållning. Förbindelsen mellan ministären och andrakammar-majoriteten hade även, som förutsetts, blivit utsatt för en påfrestning, som lett till öppen bristning. Förre partianföraren hade desavouerats av sitt eget parti och resignerat till reträttplats i första kammaren och till byråkratien i presidentposten i kammarkollegium. Liksom sekundanten i andra kammaren, Key, sett sig föranlåten att lämna riksdagen för alltid. De gamla oppositionsanförarna syntes sålunda oskadliggjorda. Och parlamentarismen hade utsatts för en skamfilning, som borde för långliga tider betaga eventuella reflektanter lusten att pröva på nya försök i den riktningen. Så till vida kunde man på konservativt håll känna sig tillfredsställd.

Men i övrigt syntes resultaten vara idel negativa. Den »läxa» åt lantmannapartiet, som avsetts bliva den viktigaste behållningen av lektionen, var ingalunda av vederbörande förstådd och inlärd. Partiet

kände sig visst icke »stukat» av den senaste tidens händelser. Lika litet som majestätets upptuktelse efter separeringen i försvarsutskottet förmått stämma dess sinne fogligare. Det ansåg sig icke på något sätt så engagerat med ministären Posse, att dess misslyckanden och nederlag vore att betrakta som dess egna. Det hade ju saknat personligt representantskap och i kommittéerna noga vaktat att låta sig bindas genom gisslan. Tvärtom. Andrakammarmajoriteten hade ständigt och konsekvent betonat sitt oberoende. Den deklarerade sig från början och sedan i upprepade påminnelser såsom »självständig bundsförvant», ej mera. Icke var det partiets fel, om dess allierade kapitulerade, därför att denne vågat sig för långt ut på egen hand och övergivit de säkra förbindelselinjerna. Därav stod partiet oberört och utan »medansvar». I intet behövde det rätta sig därefter. Fortfarande som hittills skulle det orubbligt fullfölja sina sakliga syften, oberört av alla, konservatives såväl som radikalers, funderingar i den »högre politiken». Någon böjelse för större eftergifter var ingalunda av senaste erfarenheter hos lantmännen framkallad. Ville man från motsatta sidan verkligen något, måste man höja buden. Var man ej därtill benägen, fick uppgörelsen anstå. Lantmannapartiet hade tid på sig. Dess krav kunde ligga till sig; f. ö. möjligen på annan, genare väg, den gemensamma voteringens, uppnås. Någon prutning å dess sida var det ej fråga om. Den som möjligen i sådant sammanhang fäste förhoppningar vid vissa skiljaktigheter inom partiet, som inför avgörandena vid sista riksdagen kommit till synes, skulle bliva svårt besviken. Konsolideringsarbetet var redan i full gång. Och dess tendens var samling på en bakre linje, ofördelaktigare för sammanjämkning än den gamla.

Så var det. Ställningen för försvarssaken syntes för ögonblicket tröstlös. Förutsättningarna för regeringen att ernå en ledande ställning och i de försvars- och grundskattepolitiska huvudfrågorna utveckla ett samlande program lågo, så vitt man kunde döma, ogynnsammare till än på länge. En avvaktande politik på basis av status quo föreföll under förhandenvarande omständigheter vara den närmaste utvägen för regeringspolitiken. Den rekommenderades även från de flesta håll. Regeringsprogrammet borde vara att »i försvarsfrågan under den närmaste tiden göra ingenting», var De Geers råd. Överensstämmande löd meningen även i de resignerade uppmaningarna från andra talesmän för moderat återhållning. Endast på riksdagens ytterflyglar och i de extrema organen inom pressen förordade man omedelbar, resolut fortsatt aktion. Å ena sidan för radikalisering av programmet i enlighet med lantmannapartiets reviderade önskemål, närmast genom en kvarsittande, eventuellt rekonstruerad, ministär Posse. Å den andra i form

av bestämd omläggning av regeringspolitiken i reaktion mot kompromissen och »beskedlighetsministärer» à la De Geer, för fortsatt utbyggande av det gamla försvarssystemet med indelningsverk; en ministär Adlercreutz förordades i första hand i sådant syfte; namn som Ehrenheim, G. af Ugglas kommo därnäst i åtanke.

Avgörandet över den blivande kursen låg närmast i konungens hand. Han hade att välja. Bestämd uppslutning till endera kammaren voro de tvenne extremta alternativen; fortsatt, till en början försiktigt avvaktande arbete i sammanbindningsbanan en tredje möjlighet. Konung Oscar dröjde ej att fatta ståndpunkt. Han vidhöll alltjämt, i överensstämmelse med framstående riksdagsmäns råd, sin anslutning till kompromisspolitiken, d. v. s. såsom den hitintills lagts, efter den strängt medlande linjen med vederbörlig konstitutionell hänsyn till båda kamrarnas meningar. En fortsatt eller radikaliserad Posse-ministär befanns av honom olämplig, en »reaktionsministär» under Adlercreutz' eller någon annan strängt konservativ förstakammarpolitikers ledning likaså, efter närmare betänkande och information om ställningen[1], utesluten. Konungen vägrade att nu, i samma stund den konstitutionella konflikten i det andra unionslandet tillspetsade sig till den avgörande riksrättsstriden, formera någon kampregering, vare sig med enbart första kammarens eller andra kammarens stöd.

Det befanns emellertid ej lätt att finna den statsministerkandidat, vilken var lämplig och därtill även villig att ställa sina krafter till förfogande för en dylik regeringspolitik. Man drog sig på alla håll undan under förebärande av olika skäl. Vestigia terrent — såsom en av de påtänkta lakoniskt och uttrycksfullt lär ha yttrat! Ingen kände sig direkt kallad eller böjd för att reda ut den tilltrasslade och, som många tyckte, tröstlösa politiska härvan. Det blev, såsom förut under 1870-talets ministerkriser, en formlig klappjakt på statsministerämnen. Ej långt från dussinet personer synas hava fått mottaga formligt anbud på den främsta rådgivarposten. Kandidaturen roterade från den ene till den andre. Några av de sittande statsråden erbjödos platsen, Hochschild, von Steyern. Detta föreföll vara den enklaste utvägen: konseljen kompletterar sig inom sig själv. Resultatet utföll emellertid negativt. En rad förstakammarpolitici, de flesta tillhörande kompromissriktningen (De Geer, Thyselius, O. Björnstjerna, Ehrensvärd, Bennich, K. Ekman), mottogo likaledes anbud. Utgången blev densamma.

Efter en rad fruktlösa försök, och sedan ministerkrisen på detta

[1] Konungen har förhört sig med Ehrenheim och G. af Ugglas om deras villighet att tillträda statsministerposten; på vilka villkor är obekant. Ehrenheim, Några minnen, s. 92, De Geer, Minnen II, 263.

sätt under förhandlingarnas gång dragit ut i inemot tre veckor, blev den till sist, liksom 1870, 1871 och 1874, stående vid en nödlösning. Förre statsrådet Thyselius, som genom sitt uppträdande vid regeringsförslagets fall i första kammaren ansågs särskilt ansvarig för situationen, gav vika för den intensiva pressningen och samtyckte till att, ehuru redan sedan flera år i pensionsålder[1], för tredje gången inträda i statsrådet och övertaga statsministerämbetet.

Tillträdet skedde icke förbehållslöst. Thyselius hade beträffande konseljens sammansättning från början betingat sig viktiga villkor. De förutvarande statsråden skulle sitta kvar, den administrativt-fackliga kontinuiteten inom regeringen okränkt bevaras[2]; alltså samtliga medlemmarna utom statsministern i den ministär, vars förnämsta, enhälligt biträdda, reformförslag ej minst genom hans votum blivit fällt. Särskilt skulle den viktiga finansministerposten fortfarande behålla sin skicklige innehavare. Themptander tvingades genom Thyselius' uttryckliga fordran i detta avseende att stanna. Han, liksom civil- och ecklesiastikministrarna, förmåddes väl härtill till en början endast i den begränsade utsträckningen, att de fortfarande läto sina avskedsansökningar vila till senare prövning. Då denna i oktober definitivt företogs, ledde den emellertid till demission av endast en av de tre, nämligen civilministern Hederstierna, Posses från början »närmaste man» i statsrådet; de två övriga återtogo på konungens uppmaning sina avskedsansökningar. Vakansen på civilministerposten fylldes till en tid av statsministern själv ($^{5}/_{10}$—$^{30}/_{12}$ 1883), därefter av nyutnämnde konsultative statsrådet, revisionssekreteraren Krusenstjerna, förut expeditionschef i det departement, till vars chefspost han nu avancerade.

Thyselius hade vidare beträffande programmet för regeringsarbetet betingat sig, att regeringen under närmaste tid skulle få intaga en avvaktande position i försvarsfrågan. Denna passivitet borde givetvis endast gälla för en kortare tid framåt, till dess situationen hunnit klarna. Den var att beteckna som ett mellantidstillstånd för andhämtning och förbidan. För denna begränsade tid åtog sig Thyselius att provisoriskt fylla statsministerfunktionerna.[3]

---

[1] Pensionerad såsom avgående civilminister 1880, nu 72-årig. Förut justitieråd, ecklesiastikminister, landshövding, kommerskollegiepresident.

[2] Detta i viss överensstämmelse med den moderat-konservativa doktrin angående rätta metoden för ministerombyten, som särskilt i samband med statsministerreformen utvecklats, se ovan s. 229 f. Jfr DA. $^{6}/_{10}$ 1883, L i n c k, Partistriden vid 1883 års riksdag, s. 193 f. — På radikalt och även moderat håll mötte arrangemanget kritik. »Det stärker icke nationens aktning för regeringen, det stärker icke ministrarnas inflytande på regeringen, det stärker icke konungens tillit till värdet och allvaret av sina rådgivares råd», när statsråden på detta sätt bliva sittande över, som om ingenting hänt. Sydsvenska Dagbladet $^{13}/_{6}$ 1883.

[3] D e G e e r, Minnen II, 264: »Kapitulationen gällde endast för ett år.» E h r e n h e i m, Några minnen, s. 92. Liknande uppgifter lämnas i pressen.

Ministärens förnämligast avvaktande ställning kom tydligt till synes vid 1884 års riksdag. De stora frågorna vilade. Regeringsinitiativ i de viktigare, partipolitiska spörsmålen uteblevo. Man koncentrerade sig på en del lagstiftningsärenden av mindre kontroversiell natur och skötte för övrigt den löpande expeditionen. Statsministern behövde icke å sitt ämbetes vägnar uppträda och angiva ledningen i högpolitiska frågor. Hans inlägg i riksdagsförhandlingarna rörde huvudsakligen fackliga ämnen. Han uppträdde fortfarande utåt närmast såsom experten i civildepartementsärenden, det område som han under föregående statsrådstid och även några månader i förening med statsministerämbetet representerat.

Omedelbart efter riksdagens slut lämnade Thyselius konseljen, ensam liksom han kommit. Provisoriet var tilländalupet. »Vilotids»- och övergångsministären kunde som sådan upplösas. Den gamle ämbetsmannen hade gjort konungamakten den tjänst, som han ansåg den kritiska situationen 1883 av honom krävde. Konungen fann tiden inne för förnyad aktion.[1]

*

Ministärens rekonstruering verkställdes genom inre komplettering. Statsministerposten besattes ur konseljen själv.[2] Finansministern Themptander avancerade från sin departementschefsplats till statsministertaburetten, med bibehållande tills vidare av sin förra befattning. Det vakanta konsultativa statsrådsämbetet intogs av bruksägaren G. A. Tamm.

Därmed hade ministären maj 1884 erhållit den sammansättning, som den sedan skulle bevara under i det närmaste fyra år, endast med smärre rubbningar av för dess allmänna karaktär icke väsentlig betydelse. Nämnda ombyten voro: statsministerns övergång maj 1886 från finansminister- till konsultativ post på grund av sjukdom och överhopning av arbete, i utbyte med Tamm, som redan en längre tid fungerat som finansminister; vidare utrikesministern Hochschilds avgång på hösten 1885, antagligen till följd av bristande parlamentarisk förmåga och vissa inre ministeriella tvistigheter[3], och landshövdingen, f. kabinettssekreteraren Ehrensvärds utnämning till nämnda post (ledamot av första kammaren 1867—74 och sedan från 1877, förut av

[1] Se bihanget.

[2] Enligt uppgifter i pressen vid ombytet (DA.) skulle erbjudanden av statsministerämbetet i första rummet hava gjorts till en del riksdagspolitici, nämligen andrakammar-talmannen Wijk och SU:s ordförande G. Sparre samt möjligen några andra. Jfr Törnebladh, Riksdagsminnen, s. 72.

[3] Se bihanget.

fem ståndsriksdagar från 1847—48, ordf. i särskilda utskott 1867, 73, 77, i bevillningsutskottet 1868, medlem i tillfälligt utskott 1869—70, 72, 73, 81, i särskilt utskott 1883, f. ö. bl. a. ordf. i 1880 års lantförsvarskommitté); slutligen krigsministern Rydings demission oktober 1887, direkt föranledd av parlamentariskt nederlag[1], ehuru icke verkställd förrän månader senare, och överste Peyrons (medlem av första kammaren 1867—73, ledamot av bankoutskottet 1867, 68, 71, suppleant i särskilt utskott 1869, 71, i statsutskottet 1873) befordran till efterträdare.

Den nye statsministern hade gjort sin första karriär på ämbetsmannabanan. Han hade i vederbörlig ordning befordrats inom ämbetsverken upp till byråchefsplats och därvid gjort sig känd som en utomordentligt skicklig och lovande administrativ kraft. Såsom en sådan förmåga inom förvaltningen hade han december 1880 inkallats till konsultativ post och sedan, efter kortare beredelsetid, avancerat till finansminister i den Posseska ministären.

Hans meriter sträckte sig emellertid även utanför den administrativa sfären. Ledamotskap för legislaturen 1879—81 av andra kammaren hade givit honom en insikt och förfarenhet i riksdagsarbetet, som f. ö. var förberedd genom tjänstgöring såsom riksdagsnotarie 1865—71 och sekreterare i bevillningsutskottet 1873, samt förlänat honom anseende som en framstående politisk kraft, närmast ansluten till »centern», men med god kontakt även åt lantmannahåll.[2] Detta anseende jävades icke av hans verksamhet som statsråd. Inom konseljen kom han mycket snart att intaga en betydelsefull ställning också utanför sitt speciella fackområde, fungerade som en av regeringens speciellt framstående »riksdagstalare» och betraktades såsom statsministerns främsta politiska kraft. Han ansågs såsom en stöttepelare för Posse-ministären. Förhållandet ställdes i skarp belysning på hösten 1881, då hans andrakammarmandat för Stockholms stad just på grund härav och såsom ett misstroendevotum mot den rådande regimen icke förnyades[3]; först till 1884 års riksdag erhöll han åter representantplats, nämligen genom ett landsting i första kammaren. Som nämnt hade Themptander ej heller, såsom de flesta övriga fackministrarna, obesvärat och utan större motstånd flyttat över i

---

[1] Härom se nedan.

[2] Se ovan s. 322.

[3] Presskommentarerna till valet. Jfr Marcellus-Bergstrand i Dagens krönika 1881, h. 2, s. 5: »Themptander har, genom sitt inträde i konseljen, uppenbarligen gjort en stor uppoffring, då han därigenom antagligen tagit farväl av sitt riksdagsmannaskap för Stockholm, ty näppeligen lär det vara troligt, att huvudstadens valmän skola finnas benägna att låta sig representeras av en medlem av den lantmannapartistiska ministären Posse.» Överensstämmande mening och anmaning av dens., Från 1881 års första kammare, 1881, I, 45 f.

den nya konseljen. Han var den bland statsråden, som 1883 ställde sig närmast solidarisk med den förda försvars- och grundskattepolitiken, om också icke med Posse personligen. Först efter starkt motstånd kunde han förmås att kvarsitta i konseljen under ledning av en man, som personligen medverkat till 1883 års försvarspropositioners fall. Den särskilda vikt, som Thyselius lade speciellt vid hans kvarstannande, utgjorde ett erkännande åt den eminenta förmågan.

Themptanders statsministerutnämning innebar således icke endast ett personombyte på den främsta rådgivarposten, en avlösning utan politisk betydelse mellan tvenne administrativa krafter inom konseljen. Den underströk, att den tillbakagång i regeringens aktivitet och den politiskt expeditionsmässiga avvaktan, som framträtt under övergångsåret 1884, var att betrakta som ett provisorium, passerat i och med statsministerpostens övergång i en energisk och förfaren ämbetsmannapolitikers hand. Den uttryckte därjämte ett politiskt program. Den innebar, i överensstämmelse med den nye statsministerns politiska antecedentia, ett löfte om fortsatt arbete från regeringens sida på kompromissen efter de linjer, som utstakats av De Geer och efter honom Posse[1], med bevarad kontakt såväl med första kammarens medlande grupperingar som andra kammarens majoritetsparti.

Den åtföljande ministerutnämningen bestyrkte f. ö. även i sin mån en sådan förmodan. Tamms inträde från statsutskottet till statsrådet införde i konseljen en god riksdagspolitisk kraft, medlem av andra kammaren 1870—72, 1876, av första kammaren från och med 1883, suppleant i konstitutionsutskottet 1870—71, i statsutskottet 1883 och under senaste session som sagt ordinarie ledamot av samma utskott; han representerade närmast första kammarens medlande gruppering och dess kända riktlinjer i försvars- och grundskattefrågorna. Tamms statsrådsbefordran kunde också i annat avseende tilläggas en viss betydelse. Den gav åt ministären, som i övrigt så gott som uteslutande var sammansatt av ämbetsmän jämte ett mindre godsägarelement, en representant också för industrien och bergsbruket. Det borde, i en tid då de rent ekonomiska frågorna alltmer trängde i förgrunden, på ett betydelsefullt sätt komplettera den administrativa insikt, som i konseljen i övrigt var så väl företrädd.

[1] Enligt uppgift i pressen och hos Linck, Det politiska vindskiftet, 1885, hade hans statsministerkandidatur inför konungen rekommenderats av Posse, vars roll såsom konfidentiell rådgivare icke med 1883 var helt utspelad. Det kan förtjäna omnämnas, att vid Themptanders sjukdom våren 1886 i den konservativa pressen gingo rykten om, att han skulle ersättas av Posse, ett indicium på frändskapen enligt allmän uppfattning mellan dessa tvenne politiska personligheter; konseljen betecknades också av motståndarna inom förstakammarkonservatismen och anti-kompromisspressen såsom »krypto-lantmannapartistisk».

Ministärens försvarsprogram omsattes redan vid dess första riksdag i regeringsinitiativ. Propositionen angående ny värnpliktslag 1885 innebar på de partiella reformernas linje och i modifierad form ett återupptagande av det stora reformförsöket 1883.

Framgången blev denna gång bättre. Efter långvarigt intensivt sammanjämkningsarbete nåddes det första resultatet på kompromissens väg. Regeringsförslaget blev i sin genom bearbetning i utskott omstöpta, av regeringen accepterade och förordade, form av båda kamrarna med betydande majoriteter bifallet.

Utgången innebar, i betraktande av de svårigheter, som från olika sidor mött, de mångtaliga misslyckanden, som under ministärens företrädare inträffat och den relativt ogynnsamma, föga lovande situation, i vilken den tillträtt sin verksamhet, en betydande seger för statsrådet och en avsevärd tillsats i dess politiska prestige. Det riksdagsbeslut, vilket till sist utgick ur medlingsarbetet, var visserligen icke identiskt med regeringsförslaget. Det inneslöt betydande modifikationer och avprutningar till förmån för andra kammarens mening, åstadkomna under upprepade utskottsbehandlingar. Den nya värnpliktslagen kunde närmast betecknas som ett genomfört utskottsförslag. Men till basis för detta låg dock i väsentliga delar den kungliga propositionen. Och även i tillkomsten av de senare modifikationerna ägde ministären medansvar; den slutliga utskottskompromissen utformades under ständig kontakt med konseljen samt med dess direkta bistånd, såväl i form av personliga, formfria förhandlingar med partiernas ledande män.[1] som genom ett kraftigt försvar från statsministerns och vederbörande departementschefs sida i plenardebatterna.

Ett skickligt insatt regeringsinitiativ, ett kraftigt ingripande i den parlamentariska diskussionen i förening med en smidig och elastisk förhandlingsmetod från ministärens sida hade en väsentlig andel i den parlamentariska framgången.

*

1885 års försvarsreform intager i den politiska historien efter

[1] DN. och DA. $^{27}/_{4}$ lämna härom en upplysning, vilken bekräftas av Björnstjerna, FK. 38: 19, nämligen att konungen, i närvaro av stats- och krigsministrarna, alltså i ett slags halvofficiell form, under tiden för sammanjämkningsarbetet fört förhandlingar med andrakammarmajoritetens främste, fyra från statsutskottet, två från lagutskottet, för att förmå dem till anslutning till viss sammanjämkningslinje. En version omtalar, att skarpa konflikter skulle vid audiensen förekommit, i det att konungen sökt pressa med hot om sanktionsvägran i händelse av riksdagsbeslut på villkor understigande vissa angivna minimifordringar, Danielsson å sin sida med visnepolitik! Motsvarande överläggningar hava förts med förstakammarrepresentanter. DA. beklagar med anledning härav »ett oväntat tryck från tronen». Den pressning, som 1883 uteblivit, har alltså nu prövats!

1866 en framskjuten plats. Den utgör efter årtiondens växlande förslag och strävanden »kompromissens första frukt». Den giver det första tecknet till avveckling av en strid, som dominerat politiken och bestämt partiuppställningen alltsedan representationsreformen. Följaktligen har den även i statsrådets politiska utvecklingshistoria satt djupa märken.

Intill 1885 har försvarsfrågan genomgående intagit den centrala platsen i regeringspolitiken. Arbetet på dess lösning är varje ministärs speciella mission; den betraktas såsom den osvikliga proberstenen på dess politiska förmåga. Försvarsfrågan genomlöper som den röda tråden ministerkrisernas historia sedan 1866. Endast i undantagsfall synes den, åtminstone till det yttre, skymmas av något annat, dagspolitiskt spörsmål. En närmare granskning giver vid handen, att den ständigt legat bakom och i de flesta fall djupast motiverat kriserna.

Försvarsfrågan spelar in i den första De Geerska ministärens kriser 1868, 1870; den blir redan i början av det nya representationsskicket aktuell och påfordrar en lösning; De Geer sviker härutinnan; hans avgång står i nära samband därmed. Samma spörsmål leder till 1871 års urtima och kris, medverkar indirekt i justitiestatsministerdemissionen och åtföljande kris 1874 samt för konseljen av 1870 till dess upplösning 1875. Senare fäller den de De Geerska och Posseska ministärerna 1880 och 1883.

Försvarsfrågans förhärskande betydelse för konseljbildningen är härav uppenbar. Den verkar i förening med grundskattefrågan som en ständig press, vilken, såsom tydligt kan avläsas i den successiva förskjutningen åt vänster via kompromisspolitiken av regeringens försvarsprogram samt i förstärkningen i det riksdagspolitiska inslaget i rådkammaren, framför allt på statsministerposten, driver regeringen allt längre in i riksdagens inflytandessfär. Konungamakten har låst fast sig vid denna fråga och avtvingas i en fortgående »likvidationspolitik» den ena koncessionen efter den andra. Försvarsfrågan har sålunda i hög grad stimulerat politiseringsprocessen inom statsrådet.[1]

Den partiella kompromisslösningen 1885 innebär en första uppgörelse med bindande positivt resultat i saken. Den har karaktären av en preliminär fred efter det svävande hållna, mångtydda stillestånds-budskapet 1873. Det definitiva allmänna fredsslutet och ratifikationen väntas som en senare given följd på samma förhandlingslinje. Demobiliseringen kan följaktligen börja. En avrustning begynner redan vid preliminärerna. Den partiuppställning, som huvudsakligen inriktat

[1] Rörande denna dess allmänna inverkan hänvisas till den sammanfattande framställningen i kap. XII.

sig på den permanenta kampen i försvars- och grundskattefrågorna, visar tecken till inre upplösning samtidigt med försvarsfrågans avveckling.

De avgörande förhandlingarna 1885 blotta redan de begynnande förändringarna i läget. Kompromissen genomföres i den fullständiga partiupplösningens tecken. Den traditionella partigrupperingen är efter hela linjen genombruten. Lantmannapartiet, som alltid förut, när det kommit till slutligt avgörande, ståndaktigt motstått alla splittringsförsök, delar i voteringen jämnt upp sig för och emot. Sak samma gäller de mindre grupperingarna i andra kammaren liksom delvis även partierna i första kammaren.[1] Den partibild som, dittills i sina väsentliga huvuddrag fast och oföränderlig, satt sin prägel på riksdagspolitiken blir uppriven, eller åtminstone svårt angripen. Lantmannapartiet såväl som kompromissen står inför avvecklingen.

Konturerna till en ny konstellation börja samtidigt framträda.

Tullfrågan hade från 1880-talets ingång med ändrade ekonomiska konjunkturer alltmera aktualiserats.[2] Under Posse-ministärens tid tränger den sig fram till en framskjuten plats på dagordningen, uppbäres av en växande protektionistisk opposition inom landet och riksdagen och tillvällar sig med treårsperioden 1885—87 en avgjort dominerande plats bland de politiska förstarangsfrågorna. 1885, under kompromissuppgörelsen, hålles den endast med svårighet nere. Följande år avlöser den obestridligt försvarsfrågan såsom riksdagens centrala spörsmål. Helt giver den karaktären åt denna och följande riksdagar samt leder 1887 till en enastående skarp politisk brytning.

Den nya frågan grundlägger ett nytt partisystem. Partibildningsarbetet begynner 1885. Nämnda år startas protektionisternas och frihandlarnas organisationer. De nya sammanslutningarna stå väl till en tid sida vid sida av de gamla. Lantmannapartiet söker avvärja inre schism genom att 1885 i formligt partibeslut deklarera neutralitet i tullfrågan. Denna skall av partiet såsom sådant betraktas som öppen fråga. Dess medlemmar lämnas obetaget att i denna sluta sig till den ena eller andra riktningen. Men denna ställning är i längden ohållbar. Partiet kan ej hålla sig uppe genom att begränsa sig till blott andrarangsfrågor. Det tvingas till att prononcera sig eller upplösas.

1888 avsätter sig den nya partikonstellationen definitivt. Andra

---

[1] Såväl de partisammanträden, som föregått avgörandet i kamrarna (DN. $^{9}/_{5}$) som diskussionen och voteringarna i plena visa den inre upplösningen. Tidningarnas approximativa, hypotetiskt uppsatta tablåer över ställningen vid omröstningen i andra kammaren giva en åskådlig bild av desorganisationen (DA. $^{23}/_{5}$).

[2] Fahlbeck, Sveriges och Norges handelspolitik under senare tid, Montgomery, Svensk tullpolitik 1816—1911, kap. VI, VII.

kammarens majoritetsparti klyves efter den tullpolitiska skiljelinjen. »Gamla lantmannapartiet», med i jämförelse med den äldre lantmannasammanslutningen mer än till hälften reducerade medlemssiffror, blir, vid sidan av den till numerären mindre betydande centern, frihandlarnas huvudorganisation. Det »nya lantmannapartiet», med huvudstommen i den ur lantmannapartiet utbrutna falangen men med starka tillskott även från stadsrepresentationen i kammaren[1], konstitueras såsom protektionisternas. Partibildningen i första kammaren förändrades på motsvarande sätt. De gamla grupperingarna uppgå i nya, tullpolitiskt orienterade: ett protektionistiskt parti i stridsställning mot ett frihandelsvänligt. På båda sidor besittes relativt fast organisation och god sammanhållning.

Riksdagsfysionomien är därmed starkt förändrad. I stället för försvars- och grundskattefrågornas partigrupperingar har på basis av en gemensam voteringsfråga en för båda kamrarna jämförelsevis enhetlig[2], fast organiserad partiställning uppbyggts. Uppställningen stads- contra landsrepresentanter, ämbetsmanna-, godsägar- och borgarklassens lösa grupperingar gent emot böndernas kompakta klassparti, har raserats och omformats till ett större tvåpartisystem, inrättat efter delvis helt andra linjer. Den permanenta kammardualismen förbytes i en genomförd partidualism.

Denna omvandling måste öva betydelsefull inverkan på statsrådets ställning. Under föregående tid var denna, i korthet karaktäriserad, kompromisskonseljens. Statsrådet hade inriktat sitt arbete och anpassat sin ställning efter medlaruppgiften. Rekryteringen hade till sin politiska del som regel verkställts från medlande grupperingar, helst bland riksdagsmän med så liten partiprägel som möjligt. Parlamentariskt stöd och samverkan hade huvudsakligen erhållits ur samma mellanpartier. Regeringsinitiativ och regeringstaktik hade väsentligen präglats härav.

Tullstridernas partidualism försvårar i hög grad detta medlarkall. Den eliminerar för en tid »vildarna» och de lösa, växlande mellangrupperingarna ur riksdagen. Den mobiliserar starka, väldisciplinerade kampformationer, baserade på nybildade utomparlamentariska partiorganisationer[3], vilka tvinga väljare såväl som riksdagsmannakandidat

[1] I detsamma ingingo vid dess bildande bl. a. samtliga 22 Stockholms-representanter. Stadsrepresentanter sutto även i niomannarådet.

[2] Enhetligheten och samhörigheten markerades bl. a., för protektionisternas del, genom sedan 1885 gemensamma sammankomster med formliga debatter och beslut angående planläggningen av samfälld aktion samt genom av särskilda kommitterade utarbetade, i båda kamrarna avlämnade parallella partimotioner.

[3] Se bihanget.

till option och låter valutslaget diktera riksdagsbesluten. Den lämnar med andra ord ej som förut fritt utrymme övrigt för kompromiss. Den underminerar plattformen för framgångsrik centerpolitik. Allt och alla måste i långt större utsträckning än förr »taga parti».

Skulle regeringen kunna undgå att göra detsamma? Skulle den fortfarande förmå hålla sig över eller mellan partierna? Påpressningen var starkare än någonsin. Regeringen stod oförmedlat inför en enhetligt samlad, fast riksdagsmajoritet.[1] Första kammarens bufferttjänst hade för tillfället praktiskt taget fallit bort. Den gemensamma voteringens enkammarinslag i författningen gjorde i den dominerande bevillningsfrågan majoritetens beslut till riksdagens beslut. För regeringen syntes i sådan situation ej andra utvägar återstå än resolut ledning av riksdagens mening eller passiv underkastelse.

Valet stod mellan partiorientering eller tillbakadragen neutralitet, partiministär eller expeditionsministär. Den tredje, dittills alltid anlitade vägen, den medlande centerlinjen, var för tillfället, vad de dominerande politiska frågorna angick, så gott som oframkomlig. Åtminstone utomordentligt försvårad.

*

Under tullstridens första riksdagar verkar regeringen oförtrutet för samling efter medlingslinjen. Den söker på olika sätt sammanjämka meningarna och mildra protektionismens anlopp. Kompromissförslag, kompensationsprojekt och avledande parlamentariska kommittéutredningar[2] äro utslag av denna mäklande politik.

Verksamheten medför ringa förtjänst. Ställningen över partierna går trots den goda viljan ej med framgång att uppehålla. Regeringsåtgärderna tydas såsom maskerat understöd åt frihandelssaken. Då ministären anser sig ej kunna förbliva helt passiv och statsministern vid 1885 års riksdag å regeringens vägnar uppträder mot den protektio-

[1] Alltså den konträra motsatsen till dittills rådande läge: »Ingen skymt av riksdagsmajoritet kan upptäckas!» (De Geer). Gripenstedt hade en gång anmärkt: Det går ej konstruera majoritetsregering, då någon majoritet ej står att utröna, varken juridiskt eller moraliskt! Konstruktionen syntes nu ligga rätt nära till hands.

[2] Särskilt märkas bland dessa komm. angående differentialtullar av $^{18}/_{8}$ 1886 (tre protektionister plus tre frihandlare, under ordförandeskap av Bennich, alltså med utslagsröst för frihandelselementet), komm. angående åtgärder till upphjälpande av den ekonomiska ställningen i landet av $^{19}/_{3}$ 1886, den s. k. välfärdskommittén (under ordförandeskap av Posse och med bl. a. Danielsson och Karl Ifvarsson såsom medlemmar, f. ö. likaledes med majoritet tillförsäkrad frihandelns målsmän). Ett symptom på partistridens skärpning äro de i flera fall förekommande avsägelserna från protektionistsidan av kommittéledamotskap.

nistiska huvudmotionen, anklagas ministären offentligen av protektionismens förkämpar för neutralitetsbrott.[1]

Motsättningen skärpes 1886. Protektionismen erövrar majoriteten inom bevillningsutskottet. Dess stora tullmotion lägges såsom utskottets förslag inför kamrarna. Ministären ställer sig resolut i spetsen för motståndet. Statsministern uppträder utomordentligt energiskt i andra kammaren, sekunderad av konsultativa statsrådet, sedermera finansministern, Tamm i första kammaren[2], tillbakavisar bestämt den passiva ställning man från protektionistisk sida[3] velat tilldela regeringen i en fråga av sådan vikt som den föreliggande och yrkar avslag. Themptander avgiver jämte fyra sina kolleger som medlem av första kammaren sin röst mot protektionismen. Avslaget segrar även förmedelst första kammarens majoritet i den gemensamma voteringen.

Ministären hade sålunda öppet engagerat sig med den ena parten i striden. Den hade insatt sin auktoritet till förmån för frihandelssidan och ägde, som från ömse håll framhölls, en väsentlig andel i frågans för denna gynnsamma utgång. Motparten tvekar ej att utfärda krigsförklaringen. Den anklagar för direkt provokation. Regeringen stämplas öppet såsom partiregering.[4] Konseljen betecknas såsom frihandelns främsta bastion. Dess kapitulation fordras såsom ofrånkomlig konsekvens av frihandelspartiets förväntade nederlag.[5]

När på hösten landstingsvalen till första kammaren gå frihandeln emot, påyrkas öppet i konservativa protektionistiska tidningsorgan konseljens demission.[6] Konungen borde med politisk »framsynthet» giva

---

[1] Boström, AK. 28: 40. Statsministerns deklaration avgavs i närvaro av hela den övriga konseljpersonalen med undantag av utrikesministern. AK. 27: 26; jfr 1886, AK. 16: 12. Statsministern stod redan vid denna tid i kontakt med frihandelspressen. Av brev från honom till redaktören i GHoST. Hedlund $^{3}/_{10}$ 1885 (Hedlundska brevsamlingen), synes huru han förstår att på det hållet öva stimulerande inverkan: Det behövs starka krafter för att avvärja de hotande spannmålstullarna. Eftersom man på protektionisternas sida tyckes tillägga petitioner med talrika namnunderskrifter en så bevisande kraft, borde det väl ej vara svårt att även på det andra hållet servera dylika argument. Eljest får man höra att 'vad folket tänker' tagit sig uttryck endast i tullskyddspetitionerna. Protektionernas strävanden äro för landet skadliga och böra bestämt motarbetas. »Med stor oro motser jag det protektionistiska anloppet till nästa riksdag.» Den frihandelsvänliga sidan bör bereda sig på starka opinionsyttringar. Statsministern vänder sig med denna uppmaning till Hedlund såsom »en av denna sidas erkända banérförare i vårt land». — Som synes erinrar Themptanders indirekta besvärjelser av agitationens ande starkt om Gripenstedts prestationer i samma konstart tvenne decennier tidigare; endast ägde de i detta fall en mer defensiv karaktär än då.

[2] AK. 16: 11—24, FK. 13: 12.

[3] Boström, AK. 18: 41.

[4] Jfr A. Rundbäck, AK. 19: 32.

[5] Se exempelvis DA. i en art. efter tullvoteringarna: »Statsmän eller partigängare». I den sittande ministärens ställe fordras en ny konselj, »som lägger hela sin auktoritet i vågskålen till det nya systemets förmån». D. v. s. man begär rent partiskifte i regeringen.

[6] DA. $^{2}/_{11}$: »Landstingen hava talat»; likaså SvD.

ministären Themptander concilium abeundi och söka sina rådgivare i den segrande protektionismens led. Pressaktionen leder emellertid till intet. Argumentationen bemötes officiöst från regeringssidan såsom uttryck för oberättigad »landstingsparlamentarism». Dess vädjan till konungen utpekas såsom en anmaning till orättmätigt partitagande, innan situationen ännu vore »färdig». En dylik förtidig omkastning skulle innebära ett försök att »skapa» ett nytt parlamentariskt läge. Konungen skulle på så sätt »påtaga sig det ansvar, som medföljer partichefens kall».[1] Något sådant vore på intet sätt tillrådligt. Ministären sitter orubbad kvar.

1887 års riksdag driver konflikten till sin spets. Den fortsatta omsvängningen till protektionismens förmån giver den vid voteringen om rågtullen ej endast majoritet i bevillningsutskottet och i andra kammaren med tio röster (111—101) men höjer även dess minoritetssiffror i första kammaren till endast tvenne röster under pluraliteten (70—68). Frihandelsmajoriteten i övre kammaren uppehålles endast med stöd av ministärens disponibla röster. Regeringen ställer sig under riksdagsbehandlingen såsom förut solidarisk med frihandelssaken. Statsministern hävdar kraftigt regeringens plikt att i denna »landets livsfråga» offentligen taga ståndpunkt och samverka med närstående partier.[2] »Jag vet ganska väl, att man på många håll mycket skarpt ogillar regeringens uppträdande i denna fråga. Man säger, att regeringen skall stå över partierna och att hon icke får stiga ned från sin upphöjda ståndpunkt och blanda sig i striden. Med andra ord: i denna den viktigaste fråga, som representationen under sin nuvarande sammansättning haft att behandla, i denna fråga, som på alla sidor kallas landets livsfråga, skulle regeringen vara den enda, som icke hade någon åsikt eller icke hade rättighet att uttala den. Jag kan icke neka, att sådant tal förefaller mig mer än märkvärdigt. Vore det frågan om ett vanligt lagförslag kunde man möjligen på håll, där man icke sätter vidare värde på en samverkan mellan regering och riksdag, hänvisa regeringens medlemmar att vänta med att avgiva sina yttranden till dess frågan i sista hand föredrages inför konungen; men i en skattefråga kan jag icke förstå

[1] Regeringsorganet StD. $^{28}/_{10}$. Tidningen underlåter icke att annotera de konservativa organens betänkliga rollomkastning i frågan om parlamentarismen, rörande vilken deras argumentation nu förefaller såsom bortbytt. — Enligt uppgift hos Nielsen, Under Oscar II:s regjering 1872—84, s. 129, skulle emellertid konungen på grund av valens utslag och stämningen redan nu, oktober 1886, hava förutsett den framtida nödvändigheten av ministärombyte.

[2] AK. 13: 41; jfr finansministern, FK. 11: 11. Statsministerns programmatiska förklaring åtföljes även av ett försvar för hans rätt att närvara vid offentliga politiska möten, »av vilka jag bevistat mer än ett», vilken rättighet av Boström, AK. 11: 53 blivit ifrågasatt; det gällde närmast mäster Palms möte i Musikaliska Akademien.

annat än att det både är rätta tidpunkten och rätta forum, att regeringen uttalar sina åsikter redan vid sakens behandling i kamrarna, och aldrig kan jag föreställa mig, att herrar protektionister vilja förskaffa sig en så menlös ministär, att den skulle stillatigande åhöra, då deras s. k. fosterländska system en gång avskaffas. — — En regering med den bestämda uppfattning i ämnet som den närvarande, kan icke, så länge den kvarstår, svika sin plikt att uttala sin mening i landets livsfråga och söka försvara det bestående systemet — —.»

Deklarationen är av anmärkningsvärd skärpa och aktivitet. Uttalanden av dylik läggning hade förut sällan eller aldrig blivit hörda från regeringsbänken. Ministärens bestämda vilja, dess plikt att hava ett fast politiskt program i förevarande politiska huvudfrågor och för dess förverkligande i samverkan med närstående partiriktningar inom representationen »begagna sin makt så långt det står till buds», som det heter i ett senare Themptanders programmatiska uttalande om en regerings sätt att rätt fatta och utöva sin uppgift[1], är proklamerad med osedvanligt energisk betoning.

Emellertid var, ministärens ingripande till trots, utgången av den gemensamma voteringen med de röstetal, som kammarbesluten uppvisat, på förhand given. Enligt i det närmaste exakta beräkningar måste den komma att utfalla till protektionismens förmån.

Den avgörande voteringen kom emellertid aldrig till utförande. I sista ögonblicket blev den förhindrad. En av de första dagarna i mars utfärdades upplösningsdekret för andra kammaren, »för att», såsom motiveringen förklarade, »i den djupt ingripande frågan om övergång till nytt tullsystem lämna nationen tillfälle att genom nyval till andra kammaren uttala sin mening».[2]

Regeringen hade tillgripit utomordentlig åtgärd. För första gången beslöt man sig för tillämpning av det upplösningsprerogativ, som

[1] 1894, AK. 11: 5. Anförandet, avgivet i samband med diskussionen om »vingklippningen», se nedan s. 393, är belysande för Themptanders uppfattning: Man har sagt, att »regeringen skall stå över partierna». »Detta är en ofta hörd och såsom allmängiltig erkänd sats, åt vilken jag för min del icke skänker en sådan allmängiltighet. Väl hoppas jag, att den tid aldrig måtte komma, då icke regeringen i vårt land står höjd över partierna, när det gäller att pröva enskildes angelägenheter — — — när det gäller att över huvud vårda sådana angelägenheter, som med politiken icke hava något att skaffa. Men däremot skulle jag icke kunna gilla den regering, som ansåg sig stå höjd över partierna, när det gällde att sköta de politiska värven. Om en regering icke endast är en tillfälligt fungerande expeditionsministär utan har ett bestämt program och är övertygad att, om det programmet följes, landets väl bäst främjas, då äger denna regering icke blott rätt, utan även plikt att begagna sin makt, så långt det står den till buds, i syfte att söka att förverkliga detta program.»

[2] Eller, såsom trontalet vid majriksdagen uttryckte det: För att riksdagen skulle i en fråga av »genomgripande vikt» taga denna i »förnyat övervägande» och giva »ett tillförlitligt uttryck åt en övervägande allmän mening i landet. — — I Edert beslut för tullbevillningens utgörande för nästkommande finansår skall jag se Edert svar».

den nya riksdagsordningen tilldelat regeringsmakten men som dittills, trots vissa yrkanden vid skilda tillfällen i politiska kretsar, i några fall även inom regeringen[1], fått vila utan användning. Omedelbart framkallades en långvarig och hetsig pressdiskussion, vilken ingående belyste komplikationerna och tillspetsningen i det politiska konfliktläget.

Från protektionistisk sida betecknades andrakammarupplösningen såsom ett direkt utslag av och bevis för regeringens partiställning. Man inpassade den såsom en sista exceptionell kraftåtgärd i ledet av ministärens föregående partitaganden.[2] Regeringen hade, enligt denna framställning, ställt sina yttersta maktresurser till frihandlarnas förfogande, såsom man på sina håll ville påstå till och med utanför sina rättmätiga konstitutionella befogenheter, vilka icke, i en situation sådan som denna, tolkade objektivt i enlighet med grundlagens anda, borde tillåta en riksdagsupplösning av det slag, som nu prövades. Denna strede mot den rätt över bevillningen, som tillkom riksdagen att, ensam och utan inblandning, utöva. Även bröt den separata upplösningen av andra kammaren, företagen under förhållanden sådana som de förevarande, mot kamrarnas likställighet.[3] Andra kammarens valmanskår var icke den enda, som vid en »vädjan till nationen» borde ifrågakomma att rådfrågas. Den tillkom icke på något sätt ett överordnat skiljaredomarkall. Även första kammarens valkorporationer ägde rätt att bliva tillsporda, när meningen, såsom nu tillkännagavs, var att fullständigt utröna landets mening. Regeringen hade, genom att låta första kammarens svaga, på ministärens egna röster stödda och i förhållande till opinionen inom landstingen falska[4] frihandelspluralitet sitta, men hemskicka andra kammarens betydligt starkare majoritet av protektionistisk riktning, visat en partiskhet, vilken icke kunde fördöljas genom dekretets vid en sådan begränsning av upplösningsåtgärden falska och missvisande motivering angående den nödiga »tillförlitligheten».

---

[1] Inom regeringen och inom pressen i stället för urtima eller efter densamma 1871 (ovan s. 175), inom pressen 1877 (ovan s. 253 f.), inom konseljen på initiativ av konungen med understöd till en början av några statsråd 1880 (ovan s. 268 f.).

[2] Se bihanget.

[3] Debatterna i kamrarna i dechargefrågan $^{20}/_{6}$ 1887 B; DA. $^{19}/_{3}$. Andra kammaren tilldelas på detta sätt, enligt protektionisternas åsikt, mot grundlagens mening en högre folkrepresentativ karaktär än första kammaren, »tyngdpunkten» (uttrycket begagnat redan nu i detta sammanhang) förlades till nedre kammaren i enlighet med parlamentariska teorier men mot svensk konstitution. Jfr, rörande ovan berörda anmärkningar, hos S u n d i n, Om svensk konungs rätt att upplösa riksdag, s. 63, meddelade citat.

[4] Åtminstone borde de fem regeringsmedlemmar, som sutto i första kammaren, ställt sina platser till förfogande och regeringen förmått sina befallningshavande att göra på samma sätt. DA. $^{20}/_{4}$.

Slutsatsen ur dessa premisser kunde icke bliva mer än en. Statsrådet hade yttermera och i full offentlighet bevisat sin djupa partitendens. Oförsonlig fortsatt kamp mot detsamma var bjudande nödvändig. Valet måste göras till en dom över partiregeringen. Slaget mot frihandeln skulle samtidigt omedelbart drabba dess representanter i rådkammaren.

Från frihandelssidan ställdes upplösningen i helt annan belysning. Man bestred absolut dess påstådda karaktär av partiakt. Den vore i stället en korrekt tillämpning av den konstitutionella befogenhet, vilken grundlagen avsett såsom säkerhetsanordning just för en sådan exceptionell situation som den föreliggande. En systemändring av den räckvidd och ingripande verkan, som en tvär övergång från frihandel till protektionism skulle innebära, borde icke vidtagas av en knapp och tillfällig riksdagsmajoritet. Den borde, såsom upplösningens motivering betonade, vila på en klart konstaterad, övervägande allmän opinion. Att denna icke närmast skulle utrönas genom en allmän riksdagsupplösning utan genom nyval till andra kammaren, berodde icke på någon partitaktisk manöver eller principiellt underhusparlamentarisk doktrin utan hade rent praktiska grunder. En förstakammarupplösning skulle huvudsakligen endast blivit en demonstration utan avsedd praktisk verkan, eftersom elektorerna inom landsting och stadsfullmäktige fortfarande suttit på sina gamla mandat.[1] De direkta valen till andra kammaren gåvo däremot tillfredsställande svar på frågan.

Att, såsom i den protektionistiska argumentationen försöktes, undantaga bevillningsärenden från de frågor, beträffande vilka regeringen hade rätt till ingripande och upplösningsprerogativet tillämplighet, saknade stöd i konstitutionen och ägde f. ö. intet praktiskt fog för sig. Statsministern hade i förra avseendet givit klart och tillfredsställande besked, när han, med hänvisning till en regerings plikt att aktivt taga ståndpunkt i varje landets livsfråga, tillbakavisade den orimliga begäran, att regeringen under tullfrågornas behandling i riksdagen skulle suttit passivt neutral och förlamad. Beträffande upplösningen hade regeringen visat riksdagen den största hänsyn genom att

[1] Man anförde dessutom andra konstitutionella betänkligheter: En upplösning av första kammaren skulle strida mot dess skaplynne, vilket med sin kontinuitet, vilande på indirekta val och successiv förnyelse, icke läte sig med fördel förlika med allmänna vadeval. Även uppblandade man härmed i en egendomlig motivförveckling det parlamentariska skälet, att en upplösning av en kammare, i vilken regeringen hade majoritet, vore en parlamentarisk oformlighet. Icke så sällan framskymtade också mer eller mindre tydligt argumentet om andra kammaren såsom den folkvalda hälften av representationen, vilken ensam kunde ifrågakomma för vädjan till ett »folksvar» eller, som det i den officiella framställningen hette, »nationens mening».

förordna om densamma just vid den tidpunkt, som skedde, nämligen efter de preliminära besluten i kamrarna men före det definitiva avgörandet i gemensam votering. Regeringen hade icke ansett konstitutionellt befogat eller lämpligt att låta saken gå därhän, att en konungens sanktionsvägran måst föregå upplösningsbeslutet.[1] I stället hade den hänsynsfullt insatt detta på det stadium i behandlingen, som måste ur alla synpunkter anses som det därför lämpligaste. Att f. ö. anse åtgärden som ett slags fientlig akt emot representationen innebure ett misskännande av upplösningsinstitutets egentliga väsen. De, som så fattade innebörden, bevisade därmed endast, hur främmande de själva voro för sannt konstitutionell åskådning. I stället vore den att betrakta som en handräckning åt riksdagen, ett bistånd åt denna som nu arbetade i legislaturens sista session, alltså tre år sedan dess andra kammare i helt annan politisk situation än den närvarande utgick ur allmänna val, att den måtte kunna, under förnyad kontakt med folkmeningen, direkt och utan distraherande inverkan från andra spörsmål, i den brännande politiska huvudfråga, i vilken riksdagen stod inför ett avgörande av utomordentlig betydelse för framtiden, styrka sin sannt representativa karaktär. Gent emot valmännen utgjorde den i överensstämmelse därmed en koncession från regeringens sida av synnerligen erkännansvärd halt. Dessutom var anledning framhålla, att upplösningen icke borde betraktas såsom något slags ministeriell åtgärd, tillkommen enbart på ministärens eget bevåg och under dess separata ansvar. Den utgjorde en regeringshandling, bakom vilken även stod konungen. För visso hade han icke ställt prerogativet till förfogande för partitaktiska syften.

Om man sålunda från den regeringsvänliga sidan genomgående bestred upplösningens partipolitiska proveniens och syftning, uteslöt detta icke, att man beredvilligt erkände dess praktiskt-politiska konsekvenser. Man accepterade villigt dess betydelse med avseende på statsrådets ställning. De nya valen skulle få avgöra, huruvida ministären Themptander skulle sitta kvar eller icke. Valmännens och »nationens» »svar» i tullfrågan skulle samtidigt fälla domslut över den sittande konseljen.

Ministären hade själv uttalat sig för en sådan mening. Dess deklaration vid senaste riksdag genom statsministern i andra kammaren

---

[1] Detta framhålles av frihandelstidningarna och bestyrkes av Ehrenheim, Några minnen, s. 93 f.: »Regeringen ville icke, eller vågade icke, låta frågan bero på gemensam omröstning, som, om den utfölle till förmån för tullskyddet, skulle varit avgörande. Themptander ville icke tillstyrka konungen att begagna sin omtvistade rätt att vägra sanktion i tullfrågan.»

och finansministern i första kammaren[1], i vilken »denna regerings medlemmar» förklarade sig »mycket villiga att frånträda sin närvarande ställning, så snart riksdagen i grundlagsenlig ordning givit ett tillförlitligt uttryck åt svenska folkets tänkesätt i strid mot regeringens», tolkades allmänt som en förhandsutfästelse från ministärens sida att låta valutslaget bestämma i demissionsfrågan, i den formen nämligen, att den gemensamma voteringsmajoritet, vilken framgick ur den nyvalda andra kammaren och den sittande första kammaren, skulle bliva utslagsgivande.

Vadevalet stod sålunda, såsom från ömse sidor erkändes, ej blott om skifte i tullpolitiken men om skifte inom konseljen. Det gällde Themptanderska ministärens vara eller icke-vara. Konseljens successiva utveckling i riktning mot partipolitisk prononcering hade i det ögonblick, då situationen blivit som mest skärpt, på detta sätt ställt ministären och frihandelssaken i oupplöslig förening. Sak och person sammanföllo i kampen till ett.

Valen försiggingo under en enastående skarp och upprörd valstrid över hela landet. Agitationen antog former, vilka dittills varit främmande för svenskt politiskt liv. Ministären utsattes för häftiga angrepp i tal och skrift. Dess ställning var ett stående ämne för de högpolitiska debatterna inom pressen. Något direkt ingripande från ministärens sida i valstriden förekom dock icke. Den passiva avhållsamhetsregel i förhållande till valarbetet, som regeringen förut alltid under tvåkammarriksdagen stricte uppehållit, bevarades väsentligen även nu, ehuru möjligen särskild anledning till avsteg från regeln på grund av de exceptionella förhållandena och ministärens förut ådagalagda anmärkningsvärt aktiva läggning kunnat tänkas föreligga.[2] Valen skulle spontant, utan påverkan från högre ort, giva »tillförlitligt» uttryck åt folkviljan.

Resultatet utföll till det bestående systemets förmån. Frihandeln erhöll majoritet i andra kammaren. Regeringens tullpolitik kunde vid majriksdagen stödja sig på pluraliteten inom bägge kamrarna. Frågan om systemskifte hade, åtminstone för tillfället, förfallit.[3] Och ministären satt tillsvidare tryggad i ämbetet.

[1] AK. 13: 43, FK. 11: 11.

[2] Den ansats till lösare tillämpning av denna regel, som statsministerns deltagande i frihandels- och hyllningsbanketten i Göteborg $^{11}/_{4}$ framvisade (varom närmare kap. XII, Ministärinstitutionen, förhållandet till valmännen), var icke av den aktiva agitatoriska karaktär, vad angick statsministerns insats i densamma, att den i berörda avseende rubbade ställningen.

[3] Tullstriden låg alltså i stort sett nere vid riksdagen. Vissa yrkanden i förmedlande syfte, närmast reservationsvis framställda från frihandelssidan inom bevillningsutskottet, om återupptagen och utvidgad tullutredning i kommitté, av statsmini-

Höstens ordinarie andrakammarval revo emellertid ånyo upp striden. Partiernas organisationsarbete hade fortskridit. Protektionismen försökte ett nytt anlopp. Något omslag inom andrakammarmajoriteten kunde den likväl icke åstadkomma. Frihandelspluraliteten syntes stabil, även om den i någon mån reducerats.

Parallellt med de allmänna valen fortgingo landstingsvalen till första kammaren. Dessa hade under senaste år stadigt förskjutit ställningen i för protektionismen gynnsam riktning. Utvecklingen fortsatte. Efter denna aktionslinje gjorde tullskyddet alltjämt framsteg. Förändringarna voro dock ej så stora, att de kunde uppväga nedre kammarens frihandelsmajoritet. Gemensamma voteringsmajoriteten kunde förutses fortfarande bliva frihandelsvänlig.

Ett distraherande moment tillstötte dock i denna situation och gjorde läget ovisst. Den knappa majoriteten var ej rättsligt säkerställd. Den var ej fast garanterad, förrän de besvär avgjorts, vilka i masstal blivit väckta på grund av vid valen begångna felaktigheter. Av särskild betydelse var utgången av processen angående Stockholmsvalet. I den händelse denna, såsom väl kunde tänkas med gällande valordningsbestämmelser, ersatte de valda 22 frihandlarna med lika många protektionister, skulle detta medföra en omkastning av hela riksdagsmajoriteten.

Frågan hölls svävande långt in på hösten. Först i mitten på november publicerades utslag. Det utföll till förmån för de klagande.[1] Den nya röstsammanräkningen, i december, skulle ofelbart sätta protektionisterna på Stockholmsbänken och därmed även i majoritet inom riksdagen.

Vilken ställning komme regeringen att intaga? Skulle ministären böja sig för valutslaget och demissionera, nu eller senare vid riksdagen? Eller skulle den vägra att erkänna detta i dess genom processandet korrumperade skick och alltså påyrka förnyad upplösning?

stern med välvilja understödda, FK. 17: 21, föllo på första kammarens avslag. Indirekt kom partimotsättningen till synes i den konstitutionella tvistefrågan angående »ny eller fortsatt riksdag», som behandlades efter partilinjer (se härom K j e l l é n, mot. 1914 B, FK. n:r 82 om ändring i RF. § 109 och RO. § 5 m. fl., den historiska framställningen). Även där uppträdde regeringen resolut samman med frihandlarna och avgjorde $^{15}/_{6}$ med sina fem röster voteringen till sin förmån (i fråga om talmans propositionsvägran angående uppskjutande av behandlingen av propositionen om nytt statsdepartement). Detta klandrades i protektionistisk press (DA. $^{18}/_{6}$) såsom ett brott mot »politisk grannlagenhet», vilken enligt dess mening fordrade, att ministären ej deltog i omröstningar i frågor 1:o) som angå andra statsmakten såsom sådan i motsats till den första samt 2:o) i genom motion väckta frågor, med vilka, på grund av deras konstitutionella natur, regeringen intet har att skaffa (till vilka bevillningsfrågor borde räknas).

[1] Detta överklagades visserligen även, men utgången kunde denna gång förutses bliva negativ. Definitivt blir Stockholmsvalet fastställt först $^{24}/_{1}$ 1889, av Kunglig Maj:t i enlighet med överståthållarämbetets utslag.

Hur förhöll sig monarken till nämnda frågor? Diskussionen i pressen dryftade med iver dessa spörsmål.

Ett svar kom i mitten på december. Den 13 i denna månad meddelade Posttidningen: »Statsrådets samtliga ledamöter hava i gårdagens konselj anmält sina underdåniga avskedsansökningar. Med avseende å den korta tid, som återstår för uppgörande av den statsreglering, vilken skall föreläggas nästa riksdag, har Hans Majestät Konungen icke för närvarande velat meddela sitt beslut i anledning av de gjorda ansökningarna, utan uppdragit åt statsrådets ledamöter att tills vidare fortfara med utövningen av sina ämbeten.»

Kommunikén gav, som naturligt var, endast ofullständiga upplysningar i målet. Den meddelade det resultat, till vilket regeringen efter dryftande av läget kommit. Men den omtalade intet angående de överväganden, som föregått, och eventuellt därvid uttalade skiljaktiga meningar.

Tydligen voro i närvarande situation konung och statsråd ense om, att lämpligast vore, det ministären, för så vitt icke oberäknade händelser tillstötte, demissionerade.[1] Endast tidpunkten för avgången var tillsvidare lämnad obestämd, av näraliggande praktiska skäl. Möjligen hade härtill inverkat önskvärdheten av ytterligare frist för politiska överväganden, behovet av preliminära resultat i ministärbildningsunderhandlingarna och säkert avgörande i processfrågorna.[2] Lösningen kunde emellertid icke ligga så långt borta. Statsregleringsarbetet borde enligt ordningen vara i huvudsak slutfört vid riksdagens början. Uppskovet gällde antagligen endast en eller annan månad.[3]

Angående motiven för avskedsansökningarna gavs ingen direkt upplysning. Någon hänvisning till valen eller dylikt var icke gjord. Det kunde måhända också anses obehövligt. Anledningen var klar och av alla uppfattad. Den låg indirekt uttalad i själva tidpunkten för ministerkrisens utbrott — efter de allmänna valen och omedelbart efter det Stockholmsvalet faktiskt blivit avgjort, i en månad, som dittills, på grund av det då obligatoriska, trängande förberedande riksdagsarbetet, gått fri från kriser av detta slag. Valutslaget, det anteciperade tullbeslutet, motiverade demissionen.

[1] Med absolut visshet framgick detta visserligen icke av formuleringen, nämligen vad konungen beträffar, men den syntes dock närmast tyda därpå. En dylik tolkning, i de flesta tidningar omfattad, bekräftades i viss mån senare i kommuniké $^{28}/_{1}$ 1888 (se nedan): Konungen har omedelbart inlett förhandlingar för ny ministärbildning. Han har alltså ansett läget påkalla ministärskiftesförhandlingar. Definitivt avgjord var saken naturligtvis därmed icke.

[2] Komm. $^{28}/_{1}$ 1888: »ställningen — — ur politisk synpunkt — — klarare».

[3] »Början av riksdagen syntes konungen vara den lämpliga tidpunkten» för ministerskifte, enligt konungens framställning till ärkebiskop Sundberg (komm. $^{28}/_{1}$ 1888, se nedan!).

Kommunikén av $^{13}/_{12}$ 1887 syntes sålunda inleda ett parlamentariskt prejudikat av avancerad art. Den föreföll vid första ögonsikte från konungens och ministärens sida innebära ett erkännande av verklig andrakammar-»valparlamentarism», d. v. s. parlamentarism i dess modernaste, mest utbildade form.

Motiv och fakta voro dock icke så tillrättalagda efter parlamentariskt mönster. Situationen var betydligt mer komplicerad. En närmare granskning giver omedelbart detta vid handen.

Ministären avgick icke för den uttalade opinionen hos väljarkårens majoritet, för »en övervägande allmän mening inom landet» (trontalet 1887 B). Den resignerade snarare mot dess mening! Den nya protektionistiska andrakammaruppsättningen var icke ett korrekt uttryck för folkviljan utan i stället ett processuellt eller, om man så vill, artificiellt. Ett konsekvent hävdande av ståndpunkten i deklarationen vid vårriksdagen hade fordrat nyupplösning och nya val, icke avgång.

Med styrka har detta också från frihandels- och regeringsvänlig sida blivit framhållet.[1] Där var man alls icke tillfredsställd med den ministeriella, enligt vederbörandes mening omotiverade och förtidiga kapitulationen. Åtgärden klandras ganska allmänt. Tillbörlig följdriktighet och fasthet hade fordrat, att regeringen, antingen omedelbart eller, hellre, på nyåret, efter det riksdagen hunnit samlas och visat sitt skaplynne, beslutat upprepa upplösningsåtgärden av föregående år. Åtminstone borde den icke i otid, för en »oberäknelig tillfällighets skull», hava rymt fältet och genom i förväg deklarerat demissionsbeslut försvagat sin ställning utan ståndaktigt inväntat den kommande riksdagssessionen, för att då, med hänsyn fäst vid alla medverkande faktorer, definitivt taga ställning. Som nu skedde, övergav ministären sin välgrundade, i mars tillkännagivna, ståndpunkt. Korrekt hänsyn för valmännens mening var detta icke.

Ej heller resignerade ministären för andrakammarvalens formella utslag i och för sig, alltså av underhusparlamentariska skäl. Den avgick för den gemensamma voteringsmajoriteten. Hade den övervägande meningen i andra kammaren ansetts böra exklusivt bestämma över ministärens ställning, skulle demissionsanledning redan tidigare i otvetydigt klar form förelegat. Andra kammarens protektionistiska majoritet 1886 skulle i så fall drivit statsrådet till reträtt. Så skedde icke. Ministären satt oberörd kvar i ämbetet. Ty pluraliteten i andra kammaren nådde icke, bistådd av mindretalet i första kammaren, upp till

[1] I huvudsak överensstämmande av StD., DN., GHoST.; däremot försvaras ministärens ställningstagande av Aft.

gemensam voteringsmajoritet. Detta var då avgörande. Så även nu, ehuru med utslag i motsatt riktning. Första kammarens genom successiva val sedan åratal till och från landstingen skapade, såväl som andra kammarens genom de allmänna nyvalen bildade sammansättning var bestämmande för regeringens parlamentariska ställning. Ej endast höstens allmänna andrakammarval utan även de ackompanjerande landstingsvalen togos med i de politiska räkningarna över debet och kredit. Den successiva men säkra förskjutning till protektionismens förmån, som de senare medfört, hade sin väsentliga andel i omsvängningen hos riksdagsmajoriteten. Den kunde genom första kammarens underrepresentation i gemensamma voteringen i numerisk vikt icke uppväga andrakammarvalen, men ägde ej dess mindre medverkande utslagsgivande betydelse. Resignationen presenterade följaktligen icke ett andrakammarparlamentariskt prejudikat. Den utgjorde en ansats till »riksdags»- eller snarare »gemensam voteringsparlamentarism»[1] — icke mera.

Förstakammarvalen torde hava haft även en annan betydelse, utöver den omedelbart aktuella, rent numeriska. — Såsom av uppgifter i press och senare litteratur synes framgå, har vid avgörandet mellan alternativen demission-förnyad andrakammarupplösning en viss tvekan eller, icke osannolikt, rent av meningsskiljaktighet gjort sig gällande inom konseljen.[2] Möjligen har Themptander i konsekvens av förut deklarerad ståndpunkt tillrått upplösning och gjort denna till förutsättning för sitt kvarstannande. Åtminstone torde kunna antagas, att någon vägran att medverka till sådan åtgärd från ministärens sida icke skulle förelegat, försåvitt monarken önskat densamma. Konungen har emellertid stannat vid annat beslut. Han har för sin del icke velat gå med på upplösningsalternativet. Flera skäl hava antagligen medverkat härtill.[3] Ett torde hava varit obenägenhet att genom en förnyad valstrid, den tredje inom loppet av ett år, ytterligare tillspetsa den parlamentariska situationen, skärpa partimotsatserna och än mer

[1] Den senare termen är något mer adekvat än den förra. Att majoriteterna i båda kamrarna var för sig gingo i samma riktning som gemensamma voteringsmajoriteten utgjorde ett s. a. s. tillfälligt sammanträffande, som icke var av fundamental betydelse för regeringens ställningstagande till demissionsfrågan; det var en med kamrarnas djupa karaktärsskillnad och ständiga beslutskonflikter i stora politiska frågor synnerligen ovanlig företeelse, som visserligen kunde tillmätas en betydande vikt för kamrarnas goda inbördesförhållande och därmed även för regeringen men som icke i och för sig motiverade ministerskiftet. Förhållandet räckte ej heller länge, endast till 1891. Så länge gemensamma voteringsmajoriteten stod sig, medförde emellertid icke omsvängningen i tullfrågan i andra kammaren några ministeriella konsekvenser.

[2] Enligt det välunderrättade, såsom officiöst organ betraktade StD. $^{25}/_{1}$ 1888, skulle inom ministären delade meningar förefunnits angående lämpligheten av inlämnande av avskedsansökningarna, d. v. s. angående valet mellan omedelbart demissionsbeslut och kvarsittande med sannolikt åtföljande senare upplösningsåtgärd.

[3] Se biografierna över konung Oscar, särskilt Hesselgren, Oscar II, s. 259.

fördjupa regeringens partipolitiska engagement. Dylika synpunkter hade redan inför förra upplösningen gjort många tveksamma.[1] Nu förelågo de i förstärkt mått. För den, hos vilken benägenhet för fridsamma kompromissuppgörelser alltid utgjort ett framträdande drag och strävan att hålla regeringen upphöjd över partimotsatserna ett huvudmotiv, torde de haft ingripande vikt. Ett annat skäl är emellertid hänsynen till landstingsvalen. Deras utslag hava här fått spela en roll, större än den till vilken de numeriska förskjutningarna omedelbart berättigade. De tagas, förmedelst en lättförståelig probabilitetskalkyl, till intäkt även för kommande tids landstingsval. De angiva på så sätt med i det närmaste exakt visshet, att den protektionistiska förstakammarmajoriteten oavbrutet skulle förstärkas år från år, d. v. s. gemensamma voteringsmajoriteten stabiliseras.[2] Under sådana omständigheter anser man sig kunna nöjas med valresultatet. Det är visserligen icke det principiellt riktiga uttrycket för folkviljan. Dock har det givit ett utslag, som, sammanställt med och understött av landstingsvalens nu vunna och för framtiden förväntade utgång, giver den begärda, nödiga garantien för en stadgad riksdagsmening under närmaste tid. Inställt i sådant sammanhang accepteras det såsom ett giltigt motiv för ministerskifte. Men svårligen kan detta rubriceras såsom symptom på »valparlamentarism» i egentlig mening. På sin höjd ter den sig som en sådan på lång sikt — »valparlamentarism» kompletterad, rättare korrigerad, av den politiska framsyntheten![3]

Prejudikatet av 1887 var följaktligen redan från begynnelsen under parlamentarisk synvinkel sett behäftat med svåra bristfälligheter. Det var varken »valparlamentarism», andrakammarparlamentarism eller överhuvudtaget parlamentarism i egentlig mening. Det gav uttryck åt en starkare parlamentariserande tendens än någon av sina föregångare, närmast genom sin anknytning till riksdagsvalen, som nu, samtidigt som de, vad såväl andrakammar- som landstingsvalen beträffar, erhållit en starkare partipolitisk prägel än förut, för första gången direkt, utan förmedling av den närmast efter valen sammanträdande riksdagen, influera på rådkammarens sammansättning. Utan tvivel utgjorde

[1] Exempelvis gällde detta De Geer (frihandlare), som av Themptander i saken rådfrågats: »Jag var synnerligen rädd för den oro och de agitationer, som härigenom skulle uppväckas». Minnen II, 276.

[2] Eller, för den händelse den genom upprepad andrakammarupplösning bleve frihandelsvänlig, successivt undermineras. Denna landstingens egenskap av kraftkälla för protektionisterna var en orsak till dessas ivriga yrkanden på förstakammarupplösning och å andra sidan en anledning till frihandlarnas motstånd mot sådan åtgärd.

[3] Sammanställningen visar dock det strängt taget oegentliga i etiketteringen. Den innesluter en contradictio in adjecto — ett parlamentariskt och ett icke-parlamentariskt moment sida vid sida.

detta en avsevärd koncession från konungamaktens sida, än märkligare för så vitt, såsom synes vara fallet, monarkens personliga ståndpunkt i systemstriden i och med detsamma sköts tillbaka för den riksdagspolitiska och valpolitiska hänsynen. Men medgivandet sträckte sig, som synes, icke längre, än att det samtidigt kunde bevara väsentliga inslag av specifikt konstitutionell art. Monarkens personliga ställningstagande och självständiga bedömande av läget spelade fortfarande en betydelsefullt medverkande roll vid avgörandet. Än tydligare skulle detta framgå under ministerkrisens senare skede.

Det definitiva beslutet rörande ministärens ställning hade, såsom framgick av kommunikén, ännu icke fattats. Konungen förbehöll sig sin prövning fri. Ännu återstod möjligheten av att upplösningsalternativet till sist skulle väljas och ministären sitta kvar.[1] Föregående ministerkriser hade icke varit alldeles utan liknande överraskningar. Riksdagen på nyåret skulle, om icke alla beräkningar slogo fel, få bevittna utgången. Till dess satt konseljen såsom provisorisk expeditionsministär.

Lösningen på krisen kom i februari, fjorton dagar efter riksdagens öppnande, innan kamrarna ännu gått till votering i tullfrågan. Såsom bland annat av flera officiella meddelanden framgått, hade allt sedan senhösten livliga underhandlingar blivit förda för bildande av ny ministär. De hade med riksdagens begynnelse antagit fastare former. Man var i press och riksdagskretsar allmänt beredd på ministerskifte. Kommunikén i Posttidningen $^{6}/_{2}$ bekräftade dessa förmodanden.

Ministären upplöstes. Statsminister Themptander jämte fem kolleger beviljades begärt avsked. Statsråden Ehrensvärd, Lovén, von Otter och von Krusenstjerna åter hade, »på H. Maj:t Konungens anmodan, återkallat sina den 12 december nästlidne år anmälda ansökningar om nådigt entledigande». På de sex vakanta posterna inträdde omedelbart nyutnämnda statsråd.

Krisens allmänna utgång med ministärskifte blev som sagt i stort sett den som väntats. Kommunikén av $^{6}/_{2}$ följde på sin föregångare av $^{13}/_{12}$ såsom en, om ej nödvändig, så näraliggande konsekvens. Ministärens position var, när en gång upplösningslinjen avvisats, ohållbar

[1] Eventualiteten antydes möjligen i de meddelanden angående det Sundbergska statsministerprojektet, som återfinnes i komm. av $^{28}/_{1}$ 1888 (se nedan): En ny ministärbildning borde lämpligen, enligt konungens framställning till S. i december, ske vid början av riksdagen, »under förutsättning att ställningen ur politisk synpunkt då hunnit bliva klarare». Berörda möjlighet understrykes även i den välunderrättade StD. $^{25}/_{1}$ 1888. Jfr Bildts programförklaring i AK. 1888. Under pågående ministärbildningsförhandlingar jan.—febr. cirkulera även i pressen upplösningsrykten; kunde icke en ny ministär på acceptabla moderata villkor ernås, stod upplösningsåtgärden i reserv.

och kunde i längden icke inför omskiftet i majoritetsställningen inom riksdagen upprätthållas. Därtill voro statsrådets förbindelser under föregående verksamhet med den partiriktning, som nu trängts undan i minoritet, alltför intima, dess motsättning till den nybildade pluraliteten alltför prononcerad.

De närmare omständigheterna vid demissionen voro dock för de flesta utomstående en överraskning, för många en besvikelse. Man hade icke väntat partiellt ministerskifte utan snarast avlösning efter hela linjen. Man hade tänkt sig, att systemskiftet skulle komma till klart och genomfört uttryck även i konseljen, genom nyuppsättning på alla poster. Den solidaritet, som ådagalagts i statsrådens samfällda avskedsansökan, trodde man skulle sträcka sig även till avgången.[1]

Förväntningarna visade sig vara för högt spända. Statsråden stodo icke »en för alla och alla för en». Oppositionspartiets ministerkandidater fingo ej taga samtliga taburetterna i besittning. Ministerskiftet 1888 blev partiellt liksom alla sina föregångare. Det kunde på sin höjd, med hänsyn till de rent kvantitava proportionerna, med sina sex demissionerande tilldelas en första rangplats såsom det största, som förekommit sedan 1848.

Även själva demissionsproceduren belyste sålunda svagheten i parlamentariskt avseende i det gjorda prejudikat. Åtminstone ägde den föga gemensamt med den engelska politiska sedvänjans totala kabinettsskiften. Den ministär Themptander, som i sitt riksdagspolitiska arbete på senare år intagit en ställning, i mycket anslutande sig till partiministärens, syntes i upplösningens ögonblick åtminstone till det yttre hava avlagt denna sin karaktär. Faktum framhävde begränsningen i den politiska utveckling inom statsrådet, som de föregående åren bevittnat.

Ministären Themptander var aldrig ett partikabinett i modern mening, med den allmänpolitiska homogenitet och solidaritet, som ett sådant i regel tillkommer. Statsrådets sammanfogning av skilda element, inkomna under olika tider och olika konseljer, negerade detta. I detsamma sutto vid upplösningen en ledamot av statsrådet från 1874 (konseljen Carleson), en från 1878 (ministären De Geer II), fyra från 1880 (ministären Posse), en från 1883 (ministären Thyselius), en från respektive 1884, 1885 och 1887. Statsrådets ämbetsmannasammansättning var även hinderlig för en dylik politisk konsolidering. En förutvarande

[1] StD. och DN. anmäla också starkt missnöje med de »upplösningsministärens» medlemmar, som ställa sina krafter till förfogande för »det nya systemets första ministär» och sålunda rädda den från den politiska och administrativa bankrutt, som eljest påstods skola hava varit given.

landshövding, en överste, en konteramiral och lotsdirektör, trenne expeditionschefer, av vilka en närmast före utnämningen revisionssekreterare, en annan hovrättsassessor, vidare en bruksägare, en professor, en häradshövding sutto jämte statsministern, före inträdet i rådkammaren byråchef, sida vid sida. Den politiska rekryteringen hade endast partiellt trängt igenom. Jämnt hälften av statsrådets medlemmar ägde vid ministärens första riksdag representantplacering i riksdagen, alla dessa i första kammaren; vid upplösningen endast fyra. Som vanligt hade den politiska tendensen närmast kommit till uttryck i statsministerns person. Themptander var den enande och sammanhållande kraften i en administrativt skicklig men politiskt föga enhetligt sammansatt, om också i de förhärskande tullpolitiska spörsmålen i huvudsak enig, rådkammare.

Förefunnos alltså i ministärens inre konstruktion från parlamentarisk synpunkt vissa bristfälligheter, återgingo dessa i lika, om ej högre grad i fråga om dess yttre partipolitiska relationer. De voro ingalunda fast och allsidigt utbyggda. — Konseljen hade onekligen trätt i intim förbindelse med riksdagen. Den utvecklade i samband med ett energiskt regeringsinitiativ[1] ett intensivt och skickligt förhandlingsarbete inom representationen, såsom kompromissuppgörelsen 1885 liksom även samtida och senare betydande regeringspolitiska framgångar på skilda områden visat. Dess riksdagskontakt antog så småningom formen av partipolitisk försänkning. Ministären samverkade i den politiska huvudfrågan under senare år öppet och konstant med det ena av de stora partierna[2], gjorde dess sak i väsentliga delar till sin, insatte sin auktoritet till dess förmån, mottog i gengäld partiets varma erkännande och förtroende, liksom i motsvarande mån från motsidan häftig kritik och växande opposition. Denna ministärens avgjorda

[1] Kvaliteten i detta regeringsinitiativ är givetvis för omdömet avgörande. Anmärkas kan emellertid, att även i kvantitativt hänseende en stark stegring i propositionernas antal, såväl absolut som i synnerhet i förhållande till antalet avlåtna riksdagsskrivelser, förekommit. 1885 ställa sig relationerna: 47—88, 1886: 88—78 (ett under perioden enastående fall med övervägande antal propositioner!), 1887 A och B: 66—95. 1884 hade förhållandet varit 40—78; därförut se ovan s. 129, 218, 300.

[2] De närmare omständigheter, under vilka denna förbindelse uppkom och knöts fastare samman, liksom de former och den utsträckning, i vilken den konfidentiella kommunikationen uppehölls, äro tyvärr icke för närvarande kända. Närmare kunskap därom skulle avgöra, i vad mån ministären Themptander i viss mån självmant tagit initiativet till en intimare rapport eller, såsom troligare är, pressats in i denna ställning, huruvida samverkan antagit organisatoriskt fastare former och varit av mer kontinuerlig samt omfattande natur eller, såsom antagligen varit fallet, baserat sig på personliga förbindelser av lösare art, vidare om den inverkat på partimotionerandet, som möjligen understälts ministärens föregående granskning, samt på frihandelsrepresentanternas uppträdande i utskottsarbetet o. s. v. Den skulle med andra ord uppvisa, huruvida samarbetet verkligen satts i fastare system. Notiser till sakens belysning giver från motsidan Lithander, 1866—94, En nioårsperiod, s. 27 f.

rättning åt ena partisidan gav åt dess verksamhet och riksdagspolitiska ställning en karaktär, i viss mån skiljaktig från föregående ministärers. Den medlande uppgiften, den samtidiga förbindelsen under dubbelsidig, jämnt avvägd hänsyn åt ömse håll, kom att, med eller mot ministärens vilja, skjutas åt sidan. Den kunde ej längre på samma sätt som förr fungera. Partisystemets djupa klyvning i tvenne allomfattande huvudgrupperingar, den stegrade spänningen i det politiska livet, avbröt kontakterna åt ena sidan eller gjorde dem i väsentlig utsträckning otjänstbara. Erkännansvärda försök att reparera skadorna och avleda spänningen genom modererande inverkan misslyckades. Regeringen tvangs, då den enligt sin aktiva natur ej kunde nöja sig med liknöjdhet och impotens i huvudfrågorna, till partitagande. Konseljens ställning försköts faktiskt alltmer i riktning mot partiministärens.[1]

Men fullständigt och oreserverat inordnade sig ministären ingalunda i partipolitiskt tillskurna former. Såväl från statsrådets sida i förhållande till den lierade, understödjande partigrupperingen inom representationen, som från denna gent emot ministären lät man sig angeläget vara att understryka sin obundenhet av fastare förpliktelser, sin fria omprövnings- och självbestämmanderätt på ett sätt, som uppenbart svor mot ett stricte tillämpat, fullt genomfört partipolitiskt samverkanssystem. I någon större utsträckning gällde den fastare kooperationen endast för tullfrågan och dess viktigare delar. På denna såsom fundament var den partipolitiska samverkan uppbyggd. I denna, den dominerande frågan arbetade regeringen och majoritetspartiet efter liknande programlinjer. I övriga frågor på dagordningen åter stod konseljen fortfarande såsom kompromissministär väsentligen utanför partierna, och fattade riksdagens partigrupper ståndpunkt utan mera vägande hänsyn till regeringen.

Detta förhållande illustrerades vid tullriksdagarna flerfaldiga gånger. De gåvo snart sagt dagliga exempel på, huru den tullpolitiska blockbildningen, som i huvudfrågan stod i relativt fast och enig samverkan med regeringen, nästa stund i andra spörsmål delade upp sig och genom sina friskaror direkt motverkade eller nedvoterade regeringens förslag. De lantmannapartistiska traditionerna i andra kammaren höllos härutinnan, särskilt i försvars- och grundskattefrågorna, fortfarande uppe.

Visserligen saknades icke strävanden att förmå andrakammar-lantmännen av frihandelsriktning att frångå gammal lantmannapraxis och uppfattning. Man har stundom i debatterna i riksdagen liksom i pressen vädjat till deras förpliktelser och solidaritetskänsla gent emot den mi-

[1] Se bihanget.

nistär, som i den tullpolitiska huvudfrågan på ett så drivande sätt företrädde deras sak. Man sökte vidga solidariteten och samarbetet till en sådan av allmänt och allsidigt slag och därmed av en karaktär, som tydligt visade ytterkonturerna av parlamentarisk konstruktion. Man ville förmå andrakammarmajoriteten att inordna sig såsom någorlunda fast och pålitligt regeringsparti till sittande konseljen. Ministären Themptander betecknades med användande av övlig parlamentarisk klassificering såsom vänsterregering. Hedin exempelvis yttrade 1886 i andra kammaren[1]: »Jag vet icke, om vi kunna sägas hava en i strängt teknisk mening parlamentarisk ministär, men det vet jag, att vi hava en ministär, vilkens ledande män visat vilja att arbeta i samklang med nationens önskningar, med riksdagens vilja och samtidens behov.» Det var en formulering i viss mån anlagd efter parlamentariska linjer, som visserligen icke var utan reservation men som dock tydligen pekade i antydd riktning. Konklusionen överlämnades direkt åt lantmannapartiet att göra: det borde i handling, närmast vid behandlingen av föreliggande försvarsärende, giva ministären sitt stöd och följa direktiven från statsrådsbänken. Dementien kom emellertid omedelbart och eftertryckligt från v. talmannen Liss Olof Larsson liksom förut av Karl Ifvarsson.[2] Och lantmännens röstgivning ställdes därefter. Fortfarande som hittills hävdade lantmannapartiet sin fria sakgranskning »oberoende till person».

1887 års B-riksdag hade på ett markant sätt belyst ställningen i detta avseende. Den andrakammarmajoritet, vilken genom vadevalen inträtt såsom stöd för frihandelns och regeringens gemensamma sak, svek i försvarsfrågan fullkomligt. Krigsministern fick mottaga avslag på flera viktiga äskanden, bland annat även i ett fall, som av honom formligen betecknats såsom kabinettsfråga, och kunde, på grund av den starka andrakammarpluraliteten på nej-sidan, icke ens få sistnämnda anslag igenom i den gemensamma voteringen. Han avgick av denna anledning.[3] Möjligt är att i andra frågor lantmannapartiets frihandels-

[1] Under debatt i försvarsfråga 1886, AK. 21: 27.

[2] Liss Olof Larsson tillbakavisar å sitt partis vägnar på det bestämdaste uppmaningen att votera »på regeringens förtroende». Detta hans yttrande är nedan s. 501 anfört. Talaren var nu icke den som hade att föra de regeringsvänliga lantmannaelementens talan i denna sak. Han tillhörde den protektionistiska gruppen inom partiet. Säkerligen gillades dock i princip den bärande meningen i hans utläggning av ämnet av partikamraterna på motsatta sidan. Ifvarssons föregående anförande, senare s. 503 not 1 meddelat, avgivet till bemötande av Rydins uppmaning, AK. 21: 20, att man borde »giva regeringen ett förtroendevotum genom att bevilja det förevarande anslaget» (på försvarsdepartementens område), gav även, om ock, som tillbörligt var, i mjukare ordalag, uttryck åt samma tankegång.

[3] Krigsministerns ultimatum, framställt vid frågan om anslag till värnpliktiges inskrivning, AK. 7: 25, lydde: »Riksdagen kan också (av givna framställning av frågan) finna, att jag aldrig kan sätta mitt namn under en förordning, som ålägger

element i något högre grad jämkade på sin mening av hänsyn för den ministär, åt vars politiska tendens i allmänhet och i tullfrågorna i synnerhet de skänkte sitt erkännande. Fullständigt utan inverkan på deras ställningstagande i skilda frågor har deras härav härledda förbundenhet antagligen icke varit. En viss benägenhet till konsideration för regeringens önskningar, även där de i någon mån avveko från en personlig mening, torde nog, nu liksom i de De Geerska och Posseska ministärernas dagar, hava förefunnits. Men större bärkraft har den icke besuttit. Där regeringspolitiken, såsom i upprepade fall förekom, i viktigare avseenden divergerade från med större bestämdhet omfattade intressen och åsikter, stöd andrakammarmajoriteten alltjämt, oberoende av allmän-politiska beräkningar och inre tullpolitiska skiljaktigheter, orubbligt enig vid sitt avslag. Första kammarens jämte andrakammarminoritetens stads- och ämbetsmannarepresentanter gåvo, vare sig förbundna till den protektionistiska eller antiprotektionistiska saken, regeringen, för den händelse dess förslag överensstämde med vederbörandes uppfattning i sak, sitt understöd. Räckte ej krafterna, stupade förslagen.

Det är sålunda endast under stark reservation och viktiga begränsningar, som man under brytningsåren 1885—87 kan konstatera en statsrådets ombildning i riktning mot partiministär och ett förhållande mellan denna och riksdagsmajoriteten, vilket närmar sig den parlamentariska relationen partiregering — regeringsparti. Det gäller för den dominerande frågan, ehuru även där i ofullkomliga former. Men det äger icke sin tillämpning på övriga, låt vara för tillfället jämförelsevis mindre betydelsefulla, politiska spörsmål. I dessa intager fortfarande konseljen en fristående medlande ställning, liksom partigrupperingarna ådagalägga en oberoende, från djupare ministeriella hänsyn i huvudsak frigjord hållning.

Parlamentariseringen var med andra ord endast partiell. Den ägde i betraktande av de motverkande krafter, som från skilda sidor mötte, en starkt efemär prägel. Den hade frampressats under stegringen i den tullpolitiska krisen. Den skulle i väsentliga partier gå tillbaka med dess avveckling.

---

indelta befälet att utan ersättning verkställa de för den nya värnpliktslagens tillämpning erforderliga inskrivnings- och redovisningsarbeten.» Krigsministern nedskrev, omedelbart efter att den gemensamma voteringens resultat bekantgjorts, sin avskedsansökan i andra kammarens kanslirum (DN. $^{18}/_{9}$). Denna beviljades ej förrän på hösten, $^{14}/_{10}$; dessförinnan åtnjöt Ryding tjänstledighet. — Samtidigt med Rydings nederlag gingo rykten om, att krisen skulle vidga sig till allmän ministerkris, att Themptander skulle avgå, att han skulle göra mellanrikslagen till kabinettsfråga (vilket ej skedde, FK. 23: 41) o. s. v.

Över interimistisk neutralitets- till centerministär 1888—89—91.

Protektionismens språkrör inom pressen hade redan tidigt begärt personombyte och systemskifte inom konseljen. Jämsides med den Themptanderska ministärens alltmer utpräglade orientering åt frihandelssidan och bestämda motsättning till den protektionistiska riktningen hade på motståndarhåll utvecklats en stegrad agitation för dess remplacering.

Motiveringen för dessa krav hade därvid ofta antagit en frappant parlamentarisk anstrykning. Konservativa organ såsom huvudstadstidningarna Nya Dagligt Allehanda, Svenska Dagbladet och Vårt Land, vilka anförde den protektionistiska saken, tvekade icke att i sin argumentering begagna valresultaten och »folkviljan» på ett sätt, som tydligt influerats av parlamentarisk tankegång. Föregående framställning har därpå givit flera belägg, från reflexionerna i ledarespalterna över landstingsvalen för första kammaren 1886 till valparollerna och kommentarerna vid vadevalen 1887.

Inom frihandelslägret rörde man sig, såsom tidigare i upprepade fall exemplifierats, med en ej mindre parlamentariskt anlagd argumentering. Så 1886, då man gendrev den protektionistiska pressens begäran, att landstingsvalens utslag skulle göras bestämmande för ministärens demission, med hänvisning till dess alltjämt inom riksdagen i dess helhet bevarade majoritära underlag och bemötte uppmaningarna till ingripande från konungens sida, såsom under sådana förhålalnden innebärande ett orättmätigt partitagande, ett olämpligt försök att »skapa» ett nytt parlamentariskt läge; senare påföljande, i ordinarie ordning infallande, allmänna valutslag skulle giva det »avgörande svaret». Så även 1887 i kommentarerna till upplösningsåtgärden, i vilka understundom ej ens saknades inslag av omisskänneligt underhusparlamentariskt ursprung, med hänvisning till andra kammaren såsom främsta förmedlare av »nationens mening», varvid genomgående, i kordial enstämmighet med de konservativa motståndarna, valmännens »svar» i och med dess bestämmande inverkan på riksdagsmajoritetens sammansättning betecknades såsom i högsta instans faktiskt avgörande för ministärens fortsatta tillvaro. Kritiken av höstvalens resultat gav anledning att ytterligare och principiellt understryka dessa synpunkter. Ej valmisstag eller andra »konstlade beräkningar» utan det korrekta uttrycket för folkviljan borde fått fälla domslut över ministären. Upplösningen skulle förnyats, så att valmännen åter erhållit

det tillfälle, som dem rättmätigen tillkom, att otvetydigt och ojävigt uttala »det sista och avgörande ordet» om regeringssystemet.

Att konungamaktens andel i bestämmanderätten över regeringspolitikens allmänna riktning och statsrådets sammansättning på så sätt sköts tillbaka till undanskymd plats i förhållande till folkvilja, valutslag och riksdagsmajoritet kunde ju emellertid, vad den sidan angick, anses mindre förvånande. Frihandelspartiets rekrytering låg mer åt vänster. Liberalismens och moderat-liberalismens män hade skäligen mangrant gått in i dess led. Den gamla moderat-liberalismens kända benägenhet för ackomoderande koncessioner i parlamentarisk riktning gick igen. Det var endast naturligt. Mer uppseendeväckande voro då uttrycken för liknande böjelser på motsatta sidan. Den borde ju uppbära konservatismens grundsatser. Till dess allmänna åskådning bekände sig i allmänhet protektionismens ledande män. Hur kunde då dessa ministärombytesfordringar under anförande av motiv med öppet parlamentarisk anläggning förlika sig med den traditionellt alltid framhävda konstitutionella karaktärsfastheten? Frihandelspressen[1] såg sig föranlåten att påminna de protektionistiska tidningarna om deras konservativa antecedentia, vilka det väl ej vore meningen att helt avsvärja. Hade man för tillfället totalt glömt bort den »monarkiska principen», konungens självbestämmanderätt över rekryteringen av sitt råd, efter grundlagens bud interpreterade enligt konservativ doktrin? Till dessa hade förut alltid med emfas hänvisats, så snart från annat håll med åberopande av allmän opinion och riksdagsmening fordringar blivit framställda på ombyte i rådkammaren. Betraktade man sig själv som frigjord från dessa den politiska rörelsefriheten begränsande hänsyn? Ansåg man sig berättigad att efter konjunkturerna vrida på det konstitutionella programmet? I så fall var detta en »jonglering med grundsatser», som var allt annat än föredömlig, och allra minst konservativ i ordets rätta mening. — Replikeringen var skarp; till viss grad skarpare än rättmätigt var. I huvudsak syntes den dock träffande. Anmärkningen för långtgående uppmjukning av det konstitutionella principprogrammet ägde onekligen fog för sig.

Man nöjde sig ej på konservativt-protektionistiskt håll med de negativa parlamentariska fordringarna på frihandelsministärens avgång. Man ställde även positiva krav i fråga om den nya ministärens sammansättning. Protektionismen anmälde öppet anspråk på konseljbildningen eller åtminstone på starkt inflytande över densamma. Den begärde att i sin tur med egna män få avlösa frihandelsrepresentanterna i regeringen. En protektionistisk ministär ur protektionismens riks-

[1] Exempelvis GHoST. och StD. $^{13}/_{1}$, $^{21}/_{1}$ med anledning av ledare i DA.

dagsmannaled borde efterträda den gamla partiministären. Oppositionspartiet hade nått majoritet, oppositionspartiet borde få bilda ministär. »Har konungen förut regerat med den allra avgjordaste frihandelsministär, så må han ock, när systemombyte skall ske, välja en avgjort protektionistisk ministär, såvida situationen det tillåter och kräver», anmärkte Vårt Land. Det protektionistiska huvudorganet instämde på ledareplats: »En ytterst grundlig rensning av rådkammaren och en fullt homogen ministär, som i avseende å tullfrågan som *en* man står för sina åsikter, är vad riksdagen nu måste komma att fordra.»[1] Samtidigt figurerade i tidningarna ett flertal projekt på ministerlistor, mer eller mindre partipolitiskt utpräglade.[2]

En dylik lösning av ministerkrisen borde förvisso blivit av ingripande betydelse i den svenska ministärbildningens historia. Den hade givit det första exemplet på totalt personalombyte inom statsrådet och tillika inneburit ett första fall av direkt partiskifte. Den skulle på ett avgörande sätt lagt bestämmandet över ministärbildningen och därmed regeringspolitiken i riksdagsmajoritetens hand. Parlamentariska ledsatser hade på ett eklatant sätt, närmast genom konservativ tillskyndan, introducerats.

Prejudikatet blev emellertid aldrig verklighet. Det stannade vid pressprojekten.

Protektionismen hade överskattat sin styrka. Dess position var i själva verket ej så helt stabil. Den vilade för det första ej på ett oomtvistligt korrekt valresultat. En förnyad upplösning, vilken visst ej var absolut utesluten, kunde när som helst rubba densamma. Den var vidare i sin inre konstruktion disparat sammansatt. Bärkraften var pålitlig egentligen endast för den tullpolitiska belastningen. Och f. ö. ej ens där fullkomligt säker; extrema och moderata riktningar, jordbruks- och industriprotektionister, arbetade för delvis divergerande syf-

---

[1] Den skarpa formuleringen i DA:s ledare $^{16}/_{1}$ beträffande riksdagens »fordran» föranledde den frihandelsvänliga pressen till förut refererade erinran om de konservativa konstitutionella principerna och deras oförenlighet med dylika »ultraparlamentariska» krav på ett fritt förfogande från riksdagsmajoritetens sida av statsrådsplatserna. Kritiken nödsakade DA. att i en ny artikel något modifiera formen i sin begäran och understryka »konungens grundlagsenliga rätt att själv utse den rådkammare, med vilken han ville omgiva sig», såsom »helig och okränkbar»; tidningens »fordran» innebure, att »den man, som av konungen erhöll i uppdrag att träda i spetsen för en dylik konselj, skall noga precisera ministärens ställning — — att han icke träder i spetsen för annat än en fullt homogen ministär».

[2] Bland namnen i ministerlistorna må nämnas: Boström (finansminister), Bildt (statsminister), G. Åkerhielm (utrikes- eller finansminister), Dahl (finansminister), Burén (justitieminister), Örbom (justitieminister) samt Sjöcrona, Bergius, Liss Olof Larsson, Rundbäck, Falk, Casparsson, av vilka senare flertalet i allmänhet närmast rekommenderades för konsultativ post.

ten[1], som lätteligen utlöste intressekonflikter. Vid påfrestning av andra spörsmål var sammanhållningen färdig att brista.

Dessa defekter försvagade i betänklig grad förutsättningarna för det protektionistiska blocket att med kraft sätta sina krav igenom. Hotet med upplösning var en god hållhake på protektionisternas anspråk; det verkade som en kännbar press i modererande riktning. Den inhomogena sammansättningen försvårade deras ministärbildningskrav. De hade svårt att uppsätta en presentabel ministerlista.[2] De hade än svårare att garantera ett effektivt allsidigt stöd för sin ministärkombination.

Det avgörande hindret låg emellertid på annat håll. Konungamakten motsatte sig en partipolitisk lösning av regeringskrisen. — Konungens personliga ståndpunkt under tullstridens olika stadier är med tillgängligt material omöjligt att bestämt fastställa. De upplysningar, som f. n. givas angående åren 1885—88, röra i huvudsak yttre förhållanden och kasta endast i undantagsfall en belysning över det inre av regeringspolitikens historia. Man är för denna del hänvisad till konjekturer. Några huvuddrag synas dock med anspråk på största sannolikhet kunna bestämmas.

Konung Oscar har från begynnelsen närmast varit sympatiskt stämd för frihandelssaken.[3] Han har i detta spörsmål genom sin personliga åskådning väl kunnat samarbeta med Posse och Themptander. Deras försök att avvärja den protektionistiska strömningen genom en avledande medlarpolitik med i det väsentliga bevarad anslutning till den bestående frihandelslinjen torde hava vunnit hans gillande och stöd. En moderat kompromisslösning, buren av allmän frihandelsuppfattning, anpassad till opportunistiska krav, var den ståndpunkt han själv lär hava föredragit. Konungens motvilja för ett tvärt protektionistiskt systemskifte torde hava stärkts av de konstitutionellt ovanliga, starkt klasspolitiskt betonade former, i vilka det nya systemet sökte pressa sig fram: »en förstorad upplaga av intressepolitiken från 1879», enligt det omdöme, som Linck tillskriver konungen. Regeringspolitiken under krisåren inklusive upplösningen 1887 leddes antagligen i huvudsaklig överensstämmelse med hans vilja. Först frågan om förnyad upplös-

[1] Se motionerna med deras olika utskiftade och olika graderade tullsatser; jfr DA. $^{2}/_{2}$ 1888 och Montgomery, a. a., särskilt s. 149 ff., 156 f., 163 ff.

[2] Svårigheten för protektionisterna att inom riksdagen finna kapabla ministerkandidater var starkt kännbar. Särskilt erbjöd andra kammaren, nu som förut, ett föga givande rekryteringsfält. Frihandelstidningarna påstodo, att protektionismen, om ej hjälp komme från annat håll, var »regierungsunfähig». Även har senare av protektionisterna själva medgivits, att dessa brister direkt medverkat till blandningen i den nya ministärbilden: »Starka administrativa skäl ha hindrat homogen ministär». DA. $^{4}/_{8}$ 88.

[3] Linck, Konung Oscar II (1897), s. 363, Rydfors, Sveriges historia X, 140, 146.

ning hösten 1887 torde möjligen hava framkallat djupare meningsdivergenser mellan konung och statsminister.[1] Konungen har ryggat tillbaka för en förnyad valstrid med dess ytterligare skärpning av partimotsatserna och hets mot regeringen. Han har följaktligen icke släppt upplösningsprerogativet ur sin hand och ställt det till ministärens förfogande, för så vitt denna för sin del önskade sådan åtgärd, utan i stället anslutit sig till avgångsalternativet.[2] Men endast under vissa förbehåll.

Beslutet betydde nämligen icke konungens ovillkorliga kapitulation inför den oppositionella majoriteten. Steget var ännu icke definitivt taget och oåterkalleligt; konungen använde fortfarande upplösningshotet såsom en påtryckning på protektionisterna för att tvinga dessa till moderation.[3] Det innebar ej oreserverat tillmötesgående utan var vidtaget i speciellt politiskt och konstitutionellt syfte. Det åsyftade att draga regeringsmakten ur det partipolitiska dilemma, i vilket den under senaste åren kommit, ånyo lyfta den över partistriden och på denna väg åt densamma återvinna den förra medlarförmågan. Regeringen skulle visserligen lämna ledningen i tullpolitiken ur sin hand. Men den skulle samtidigt, särskilt på icke-politiska områden, åter kunna inrikta sitt arbete på centerlinjen.

Detta sitt personliga medlarprogram sökte konungen såsom sin självständiga insats med all energi utföra. Faktiskt satte han det igenom i vid utsträckning, såsom tydligt står att avläsa i ministerkrisens förlopp, den nya konseljsammansättningen och regeringsprogrammet. Detta strök ett streck över de protektionistiska ministärbildningsprojekten.

Förhandlingarna angående ny ministärbildning hade, enligt de all-

[1] Differenser angående taktiken torde därför icke varit uteslutna under föregående tid. Möjligt är, att konungen önskat ett mindre prononcerat och utmanande partitagande från ministärens sida. Känt är ju, att protektionisterna stundom sökt spekulera i supponerade meningsskiljaktigheter mellan konung och ministrar. Så Boström i sitt famösa yttrande 1886, AK. 18: 41: »Det är dock ännu icke regeringen (sic!), som regerar i Sveriges land, utan konungen. Jag har vid två särskilda tillfällen deltagit i deputationer, för att till Hans Maj:t Konungen överlämna till honom ställda petitioner, och därifrån medförde jag den övertygelsen, att, om riksdagens beslut skulle utfalla för tullskydd, konungen icke skulle hysa några betänkligheter vid ett sådant beslut.» Yttrandet föranledde ett skarpt bemötande av statsministern, AK. 18: 49: »Jag är övertygad, att andra kammaren helst ser, att konungens mening här uttalas av hans ansvarige rådgivare.» Förmodanden, liknande de av Boström gjorda, uttalades ofta i pressen. Med vad rätt är icke med säkerhet bekant.

[2] De tvenne alternativen: förnyad upplösning med åtföljande skärpning av regeringens partiställning — ny ministärbildning på medlande linje, äro direkt berörda i Bildts programuttalande $^{8}/_{2}$ 1888 (se nedan): »framför en förnyad upplösning — — föredrog avveckling».

[3] Så enligt StD.: upplösning *eller* medlingsministär efter konungens sinne. Fakticiteten av denna påtryckning är även senare vitsordad av DA. $^{6}/_{2}$ 1888, $^{12}/_{10}$ 89.

mänt gängse rykten tidningarna meddelade, begynt redan i november 1887, innan ännu den sittande ministärens avskedsansökningar inlämnats och offentliggjorts. Ryktena antogo mot årets slut större precision. Man utpekade allmänt ärkebiskop Sundberg såsom designerad statsminister.

Den officiella bekräftelsen härpå kom i slutet på januari. En kommuniké i Posttidningen $^{28}/_{1}$ upplyste: »Det är allmänt bekant, att, då nuvarande ledamöter av statsrådet den 12 sistlidne december månad anmälde sina underdåniga avskedsansökningar, Hans Maj:t Konungen tillkallade herr ärkebiskop Sundberg, meddelade denne sin avsikt att utnämna honom till statsminister samt uppmanade honom att därtill samtycka. Herr ärkebiskopen framställde sina stora betänkligheter häremot. Emellertid fann konungen sig föranlåten att med enträgenhet förnya sin framställning[1], särskilt betonande, att början av riksdagen syntes konungen vara den lämpliga tidpunkten, under förutsättning att ställningen ur politisk synpunkt då hunnit bliva klarare. De förhoppningar Hans Maj:t Konungen, på grund av vad under förloppet av underhandlingarna förekommit, hyst, att se herr ärkebiskopens betänkligheter omsider övervunna, hava icke gått i fullbordan. Konungen har i går emottagit ett brev, vari herr ärkebiskopen, under uttryck av sin livliga tacksamhet för det honom erbjudna viktiga förtroendeuppdraget, bestämt undanbett sig detsamma.»

Några dagar senare meddelade Posttidningen, $^{1}/_{2}$, till komplettering av vad förut tillkännagivits i officiös form: »Då flera tidningar[2] här hava gjort sig till tolk för alldeles obestyrkta och felaktiga rykten om det egentliga skälet varför ärkebiskopen, herr doktor Sundberg, skall hava avböjt Hans Maj:t Konungens önskan, att herr ärkebiskopen skulle mottaga kallelse till statsministerämbetet, så hava vi blivit satta i tillfälle att meddela, att tidningen Nya Dagligt Allehandas uppgifter i gårdagsnumret äro med sanningen närmast överensstämmande. Inga personer hava varit föremål för meningsutbyten mellan Hans Maj:t Konungen och ärkebiskopen, utan har denne endast haft att svara ja eller nej för sin person; längre kommo ej underhandlingarna. Något så kallat uppdrag att bilda en ministär, såsom vissa tidningar uppgivit, har herr ärkebiskopen för övrigt lika litet som någon annan erhållit. Sådant överensstämmer nämligen icke med Sveriges regeringsform.»

[1] Jfr Billing, Svenska Akademiens handlingar 1900, s. 85 f.

[2] Exempelvis Vårt Land $^{28}/_{1}$: »Icke vunnen enighet mellan konungen och ärkebiskopen rörande den nya ministärens sammansättning» lär ha varit orsaken till förhandlingarnas avbrytande. Jfr GHoST. $^{30}/_{1}$.

Den Sundbergska kandidaturen var ett karaktäristiskt uttryck för konungens strävan att leda den nya ministärbildningen in på medlingspolitikens spår och därvid giva regeringsmakten en så vitt möjligt stark ställning ovan partierna. Sundberg hade sedan långt tillbaka betraktats såsom en den svenska riksdagspolitikens »starke man». En eminent personlig pondus, förenad med stort anseende för politisk insikt och skicklighet, ådagalagd under riksdagsmannaskap (i prästeståndet 1859—60, 1862—63, 1865—66; i andra kammaren 1867—72; i första kammaren från 1877) och vid handhavande av talmanskapet i såväl andra som första kammaren (1867—72, 1878—80) bildade grunden för hans starka politiska position. Hans kandidatur för statsrådspost, närmast ecklesiastikdepartementet, hade också redan förut vid upprepade tillfällen lancerats (1870, 71), ständigt i samband med planer på politisk regeneration av regeringsmakten. Senare år hade väl fört honom längre bort från riksdagspolitiken, då han nu mera odelat ägnat sig åt sitt höga prästerliga kall (dock ledamot av talmanskonferensen från 1881), men detta hade å andra sidan åt honom bevarat en ställning över partierna, vilken eljest med tullstridernas skarpa motsättningar varit synnerligen svår att i riksdagen uppehålla. Hans tullpolitiska program ansågs föga prononcerat. Från senaste riksdagar fanns intet tullpolitiskt uttalande från honom i protokollen bevarat. Närmast betraktades han såsom moderat protektionist.

Sundberg på statsministerposten skulle sålunda garantera en fast och auktoritativ ledning och samtidigt markera ministärens medlande ställning mellan partimotsättningarna. Den skulle betyda en orientering åt protektionismen men icke ett engagerande med densamma. Huru långt denna konseljens omvändelse enligt konungens plan skulle gå, hurudant regeringsprogrammet för framtiden och personuppsättningen i övrigt hade tänkts, därom givas inga upplysningar. De officiella meddelandena underrätta intet närmare beträffande innehållet i anbudet eller arten av de »stora betänkligheter», som detta framkallat hos ministerkandidaten. De endast anmärka, att de direkta underhandlingarna aldrig fortskridit så långt, att rekryteringsfrågan »varit föremål för meningsutbyten» mellan konungen och den påtänkta statsministern, och att detta personella spörsmål alltså icke kunnat vara anledning till den senares vägran.[1] I belysning av ministerkrisens se-

[1] Denna motiverades, såsom härav indirekt framgår och i ett ärkebiskopens meddelande till Vårt Land och DA. framhölls samt av senare biografer (se särskilt Billing, Svenska Akademiens handlingar 1900, s. 85 f.) uppgivits, med Sundbergs hänsyn dels till egen »ålder och svaghet», dels till avsaknad av »för en konseljpresident nödvändig erfarenhet», dels slutligen och framför allt av hänsyn till hans prästerliga kall såsom kyrkans ledare, vilket han icke ansåg sig kunna åsidosätta för det politiska

nare utveckling torde man dock med viss sannolikhet kunna sluta sig till utformning av den ministärbildning, som konungen i det Sundbergska projektet planerat. Förmodligen avsågs den som en medlings- eller samlingsministär ungefär i stil med den konselj, som sedan framträdde som den slutliga lösningen på krisen.

Den Sundbergska statsministerkandidaturen var med det skedda, i slutet på januari, definitivt utagerad. Uppdraget överflyttades på annan person. Riksmarskalken Bildt blev det närmast påtänkta statsministerämnet. Förhandlingarna fortskredo nu raskare. Situationen krävde en snar lösning. Regeringen hade nu i över en månad skötts genom ett provisorium, och tullvoteringen stod inför dörren. Bildt ställde sig, efter mycken tvekan, till förfogande. Ministerlistan var komplett en vecka senare. Den 6 februari inträdde Bildt med fem nya statsråd i konseljen.

Den nye statsministern var, liksom Sundberg, en gammal statsrådskandidat. Redan för trettio år sedan hade han påtänkts till ministerpost och sedan upprepade gånger varit i åtanke.[1] Han hade 1847 formerat sin första bekantskap med riksdagen, såsom ledamot av ridderskapet och adeln, varefter han spelat en betydande roll vid ståndsriksdagarna, bl. a. såsom framstående ledamot av statsutskottet, samt hade även under några legislaturer (1867—74, 87 A —) såsom Stockholms stads representant suttit i första kammaren. Ledamotskap i talmanskonferensen 1873 och 1888 (intill utnämningen) utmärkte hans framskjutna plats. Något större inflytande synes han dock icke inom tvåkammarriksdagen, åtminstone ej efter den långa utomlandsvistelsen såsom minister i Berlin, hava utövat.

Bildt stod utanför partikonklaverna. Invalet 1887 hade skett under direkt programuttalande från hans sida mot val »ledda av partiåsikter».[2] Riksmarskalksämbetet gav honom för övrigt en officiell position, vilken enligt dåtida uppfattning knappast tillät intimare

uppdraget. Det torde dock icke vara uteslutet, att, nu liksom 1870, 71, även politiska skäl medverkat till hans vägran. Han fann måhända icke den politiska situationen gynnsam eller kände en viss divergens mellan sina och konungens politiska avsikter, vare sig konstaterad i direkta förhandlingar eller grundad på allmän kännedom om de sidor i monarkens politiska skaplynne, som i betydande grad avveko från hans eget.

[1] 1858, 1862—63, 1866 och 1871 (ovan s. 86 f.), vid samtliga dessa tillfällen framförd på konungens personliga initiativ; vidare 1875 och 1880, då han var designerad till utrikesminister men (1880) i sista ögonblicket av politiska skäl drog sig tillbaka från uppdraget (ovan s. 278 not 1). De Geer, Minnen I, 161, II, 42, 127.

[2] Då Bildt uppsattes såsom protektionisternas kandidat i Stockholm, avfärdade han en skrivelse till stadsfullmäktiges ordförande, i vilken han förklarade: »Sedan provvalet inskrivit mig med protektionistisk färg på kandidatlistan, anser jag det vara min plikt att tillkännagiva, att jag under nämnda omständigheter ej önskar bliva vald till riksdagsman, emedan min ställning såsom riksmarskalk förhindrar mig att intaga en partimans ställning» och jag personligen ej önskar en sådan. Invalet efter denna förklaring av B. företogs med stor majoritet. B. åtog sig uppdraget, »då detta val ej varit lett av partiåsikter».

engagemang i partistriderna. Denna hans relativt självständiga ställning i en riksdag, som eljest var fastare inrutad än någonsin förut av partilinjer, gjorde honom särskilt skickad att träda i spetsen för en ministär med medlande uppgift.[1]

Redan under ministärbildningsförhandlingarnas tidigare skede hade han indragits i dessa. Såsom monarkens särskilde troman hade han intagit ett slags förmedlande ställning mellan konungen och riksdagskretsarna och under de Sundbergska underhandlingarna tjänstgjort som en homo regius, vilken å ena sidan i Uppsala personligen överlade med ärkebiskopen, å den andra kommunicerade och konsulterade med tillkallade partirepresentanter, det särskilt för detta ändamål utvalda sexmannarådet från kamrarnas protektionister. När försöket med Uppsala strandade, stannade naturligt nog uppdraget hos honom själv. Det skedde i samförstånd från ömse håll. Konungen fick lämna statsministerämbetet till en sin nära förtrogne, vilkens ställning i övrigt var sådan, att riksdagens protektionister i honom sågo en man, med vilken den haft goda förbindelser och av vilken den åtminstone kunde förvänta välvilligt tillmötesgående i tullfrågan. Den främsta rådgivarposten blev därmed besatt med en habil politiker men hölls ej dess mindre intakt för starkare ensidiga direkta partiinflytelser.

Ministerlistan ägde även i övrigt en klart medlande karaktär. De fyra statsråden från den gamla ministären, trenne departementschefer och en konsultativ, utrikesministern Ehrensvärd, sjöministern von Otter, civilministern von Krusenstjerna och statsrådet Lovén, angåvo i sin mån detta. Deras ställning som fackministrar fordrade visserligen icke, enligt tidens praxis, sträng personlig solidaritet med regeringspolitiken i frågor utanför deras eget departementsområde. De voro dock kända som frihandlare, vilka personligen uppträtt till det gamla systemets förmån, och kunde icke tänkas helt lämna denna sin ståndpunkt i och med övergången i ny ministär, ej heller personligt biträda i en konselj, för så vitt denna avsågs skola uppbära en avgjort utpräglad protektionistisk politik. De representerade ett kvarsittande frihandelselement i statsrådet, vilket ofelbart måste verka modererande. Nyrekryteringen hade därtill tillfört detta en särskilt kvalificerad och inflytelserik kraft. Den nye justitieministern landshövding Bergström, civilminister i den Adlercreutz-Carlesonska, alias »Bergströmska», konseljen, ledamot av första kammaren från och med 1882, ordförande i lagutskottet från

[1] Några mer ingående administrativa fackinsikter utanför utrikesdepartementet ägde han icke, bl. a. på grund av sin mångåriga vistelse i utlandet. För så vitt icke hans närmare kännedom om tullskiftet i Tyskland, förvärvad under personliga observationer på platsen och delvis å ämbetets vägnar, i sådant avseende skulle räknas såsom särskild merit.

samma år, var icke jordbruksprotektionist utan snarare av frihandelsläggning.[1]

Övriga nyutnämnda statsråd, trenne departementschefer och en konsultativ, liksom Bergström alla medlemmar av representationen, två ur vardera kammaren, tillhörde samtliga den protektionistiska riktningen. Men de voro i intet fall från dess extremt betonade partikretsar. Vid sidan av krigsministern, generalintendenten, generalmajor N. A. Palmstierna, nyinvald i andra kammaren till riksdagen 1888, förut deltagare i ståndstidens sista riksmöte, och ecklesiastikministern, landshövdingen Wennerberg, ledamot av första kammaren från och med 1876 års riksdag, medlem av tillfälligt utskott 1880—84, vald till ordförande i konstitutionsutskottet 1888, nu återinsatt på sin gamla departementsplats, intogo väl finansministern, godsägaren och bruksdisponenten von Essen, deltagare i ståndsriksdagarna 1862—63, 1865—65, ledamot av första kammaren 1867—74 samt från och med 1877, medlem av bevillningsutskottet 1871, av särskilda utskottet 1871 U. samt av statsutskottet vid övriga bivistade nitton riksdagar under nya representationsskicket (de tvenne första såsom suppleant), och konsultativa statsrådet, tullförvaltare Lönegren, ledamot av andra kammaren riksdagarna från 1879, medlem av bevillningsutskottet 1882—87 A, 1888, såsom ledamöter av respektive första kammarens protektionisters tiomannaråd och nya lantmannapartiets niomannaråd en mer framskjuten förtroendeplats inom sina partier. Dock kunde de näppeligen anses såsom ledande partimän. Båda betecknades såsom moderata anhängare av det nya systemet; den senare intogs f. ö. i statsrådet med särskild hänsyn till teknisk fackinsikt såsom tullexpert.

Den nya ministärbilden var sålunda bliven väsentligen olika de projekt, som de protektionistiska pressorganen före och under ministerkrisen förordat. Regeringen hade ingalunda förbehållslöst blivit utlämnad åt protektionismen. Oppositionspartiet, som vunnit majoritet, hade därmed icke fått rätten bilda ministär. Endast i begränsat mått hade det erhållit inflytande på den nya konseljen. Homogeniteten var bristfälligare än någonsin, och partirekrytering ur skarpare prononcerade ledarkretsar hade så långt möjligt undvikits. En jämförelse med ett flertal av de i de protektionistiska förslagslistorna presenterade kandidatnamnen giver det omedelbart vid handen. Regeringen stod ej *utanför* partierna. Den utsträckta parlamentariska rekryteringen, med

[1] Beträffande Bergströms ställning voro tidningarna till en början något tvekande. Han hade vid 1887 års riksdag ännu stått »undrande och spörjande» och för egen del hänvisat till regeln »in dubio non est agendum»; hans motstånd emot spannmålstullarna hänförde honom dock i förhandenvarande läge närmast till frihandelssidan.

samtliga nyutnämnda hämtade ur riksdagen, inalles åtta av statsrådets tio ledamöter — ett rekord i sitt slag — förhindrade detta. Men den hade försänkningar i *båda* partierna och höll därmed förbindelsen öppen åt de motsatta sidorna. Den balanserade med sina frihandels- och protektionistiska element sida vid sida i ett mellanläge. Konseljsammansättningen hade närmast den politiska samlings- eller koalitionsministärens anläggning, en typ som förut icke varit representerad i denna utpräglade form. »Blandningsministären Bildt-Bergström, född Ehrensvärd», utgjorde den närmast träffande beteckningen.

Resultatet utgjorde en betydande seger för monarkens personliga politiska medlarprogram; samtidigt även en beaktansvärd framgång för hans konstitutionella syften. Ej minst av rent konstitutionella skäl hade han önskat att i möjligaste mån begränsa ministerskiftets karaktär av parlamentariskt prejudikat och genom en direkt överflyttning av ministrar från den gamla till den nya ministären även lyckats göra detta. Ministerlistan uppvisade ett flertal namn, bakom vilka man tydligt trodde sig kunna skymta konungens nominering.[1] Och dess politiska program, uttryckt i statsministerns person och inom kort formligen publicerat, var konungens.

Man har också låtit sig angeläget vara att från officiellt håll uttryckligt betona denna monarkens befogenhet att självständigt bestämma över sin rådkammares sammansättning. Vissa företeelser under ministerkrisen gåvo anledning till en sådan konstitutionell deklaration. Tullstridernas krisartade förhållanden hade frampressat delvis nya former vid ministärbildningsproceduren. Underhandlingarna försiggingo under direkt organiserad kontakt med majoritetspartiets ledande män. Enligt vad tidningarna uppgåvo, konstituerades vid riksdagens början 1888 ett parlamentariskt sexmannaråd, sammansatt med trenne representanter från vardera första kammarens protektionister och nya lantmannapartiet, alltså ett slags högsta partiinstans, med särskilt ändamål att med konungen och hans representant Bildt kommunicera angående ministärbildningsförhandlingarna. Upprepade

[1] Konung Oscars strävan, av samtiden, bl. a. av L i n c k, anförda biografi, vitsordad, att på detta sätt inverka på ministerrekryteringarna lyser vid olika tillfällen igenom. Beträffande förevarande ministerskifte se DA:s kommentar till detta $^{6}/_{2}$: Åtskilliga skäl talade för att utnämningen icke borde skett, innan riksdagen uttalat sig i tullfrågan (vilket skedde $^{8}/_{2}$, två dagar efter ministerskiftet). »Men utan tvivel har konungen, då han nu tagit detta steg, velat prononcera den grundsatsen, att det är *han* och icke riksdagsmajoriteten, som bestämmer över beskaffenheten av den konselj, med vilken han vill omgiva sig, och i denna omständighet torde mån även få söka orsaken till att konseljens sammansättning visserligen icke är sådan, som man från protektionistiskt håll helst skulle önskat — — Men partiers tankar i detta avseende bliva icke annat än önskemål — —.»

konferenser beträffande det blivande regeringsprogrammet, väl även i fråga om personsammansättningen förekommo.[1]

Direkt parlamentarisk nominering av de nya statsråden tillbakavisades emellertid, vare sig dessa försök blivit gjorda i mer auktoritativ form, genom partiledare, eller endast utgjorde försöksballonger eller obalanserade uttryck i den protektionistiska pressen. Konungen släpper ej ministärbildningen ur sin hand. Han är ej ens benägen att låta någon väsentlig del av denna ministärbildarefunktion övergå på den designerade statsministern såsom ställföreträdare. Åt honom kan visserligen tilldelas en viss och ganska betydelsefull förslags- och prövningsrätt vid valet av kolleger, såsom skedde med konung Oscars medgivande i fallen De Geer 1875 och Posse 1880. Men denna sträcker sig icke utöver en bestämd, noga fasthållen gränslinje. Den får ej överskrida det strängt konstitutionellt tillåtliga. Monarken bibehåller alltfort det definitiva avgörandet.

Detta hade nu under krisen inför allmänheten dragits i tvivelsmål. I konservativa tidningar, vilka eljest icke plägade fela i formell hänsyn för konungadömets prerogativer, förekommo vissa uttryck, vilka tydde på att smygande parlamentariska tendenser och tankegångar på ett betänkligt sätt under den gångna oppositionstiden, möjligen icke utan påverkan från den nyinförda norska parlamentarismen[2], nästlat

[1] Representanter i nämnda råd voro: Reutersvärd, Casparsson, Dahl, E. G. Boström, Liss Olof Larsson, Danielsson. DA. $^{25}/_{1}$ uppgiver, att konferenser redan förekommit under den Sundbergska kandidaturens tid. Konungen skulle då inför dessa representanter hava förklarat, att han, sedan väl Stockholmsvalet blivit avgjort i förutsedd riktning och på grund av den därav föranledda ställningen inom riksdagen samt utskottens sammansättning, vore betänkt att tillkalla ärkebiskop Sundberg för att bilda en tullskyddsvänlig ministär. Någon eller några av dessa kommitterade skulle sedan personligen hava upprest till Uppsala för att närvara vid förhandlingarna med ärkebiskopen (enligt uppgift Casparsson »på uppdrag efter föregående audiens hos konugen»). Vid Sundbergs avsägelse delgives fyra av de deputerade hans brev genom Bildt (DA. $^{1}/_{2}$). Den slutliga ministerlistan skulle senare, enligt uppgift i samma tidning, hava underställts detta råd och, såsom tidningen oförsiktigt uttrycker det, »godkänts av detta». — Bland övriga uppgifter i DA. märkas: att en del preliminära ministerlistor skulle cirkulerat i kamrarna, att tvenne medlemmar av sexmannakommittén, Casparsson från första kammaren och Boström från andra kammaren, skulle erbjudits statsrådspost (DA. $^{4}/_{2}$, beträffande den förre med bestämdhet uppgivet) samt att nämnda partidelegation skulle med Bildt på förhand diskuterat frågan om dennes övertagande av statsministerposten.

[2] I Norge användes vid denna tid fritt och allmänt, utan att från något håll bestridas såsom oegentlig, termen »bilda ministär». Det är väl förståeligt, om man på högsta ort funnit angeläget att bemöta förefintliga tendenser till sammanblandning av konungens konstitutionella position i Sverige och hans parlamentariserade ställning i Norge. Parallelliseringen låg ju nära till hands. Men den måste för konungamakten med dess anspråk och faktiska maktbefogenheter i Sverige te sig särdeles olämplig och ogynnsam. Den därav härledda influensen borde så vitt möjligt avvärjas. Man skyndar att offentligen taga avstånd från och protestera mot dylika parlamentariska sammanställningar. Erinras kunde emellertid med avseende på berörda ministärbildningsterminologi, att den redan tidigare i Sverige icke sällan använts även av andra än parlamentarismens professionella banérförare.

sig in. Uppenbart syntes de antyda, att ett slags parlamentarisk ministärnominering i avseende på de nytillsatta posterna från den utkorade premierministerns sida[1] vid förhandlingarna om det nya statsrådets sammansättning förekommit. Dessa parlamentariska överilningar anser man behövligt att högtidligen dementera. Den tidning, som några dagar tidigare förgått sig med nyttjande av parlamentariska formler, finner sig, på officiell påstötning och — såsom det med all sannolikhet såväl med ledning av den halvofficiösa tonen som av det väl informerade och till formuleringen noga avvägda innehållet kan antas — efter diktamen från högre ort, föranlåten att underkasta sina föregående yttranden en grundlig revision.

Denna framställning, Nya Dagligt Allehanda $^{6}/_{2}$, samma dag den nya ministären konstitueras, är av stort intresse. I väsentliga delar är den av följande lydelse: »Vilken bildar i Sverige ministären? — Frågan borde otvivelaktigt vara överflödig; dock hava icke allenast i den frihandelsvänliga pressen utan även hos oss oriktiga föreställningar i detta avseende gjort sig gällande. Protektionisterna lika litet som några andra partier hava någon som helst rätt eller i sin makt att bilda en ministär. Detta är ett prerogativ, som tillkommer konungen, *honom och ingen annan*. Regeringsformen stadgar i detta avseende fullt tydligt och klart, att konungen kallar och utnämner — —.» Beträffande prerogativets begagnande tillgår det på så sätt, att konungen först söker och utser statsministerkandidaten, med honom rådgör om vilka personer böra inträda i konseljen »för att vinna en enig och samarbetande sådan». »En härav följande naturlig konsekvens är, att konungen, då icke andra skäl för honom förefinnas, i ganska vidsträckt mån tager hänsyn till de framställningar, som i fråga om konseljens sammansättning kunna göras av den man, vilken han vill ställa i spetsen för ministären. En annan sak är ock, att den som fått uppdraget att bliva statsminister, även är den som i större eller mindre mån förmedlar de övriga statsrådens inträde i konseljen, då det ju icke gärna kan vara lämpligt, att konungen själv ingår i direkta underhandlingar med alla de personer, vilka av ett eller annat skäl kunna sättas i fråga att övertaga något statsrådsämbete. Men samtliga dessa förslag prövas av konungen i detalj och avgöranderätten ligger uteslutande i hans

[1] I pressen relateras bl. a. ett rykte, att sexmannarådet efter Sundbergs avsägelse skulle uppmanat Bildt »att övertaga uppdraget att bilda ministär». Liknande parlamentariserande termer användas förut av samma tidning, DA., i samband med kandidaturen Sundberg $^{25}/_{1}$, $^{26}/_{1}$, $^{28}/_{1}$, $^{30}/_{1}$. Efter den kungliga reprimanden förklaras, att termen var ett »falskt lånat begrepp» (DA. $^{1}/_{2}$). Och beträffande diskussionen mellan protektionisterna och Bildt framhålles nu korrigerande, att den, »såsom ligger i öppen dag, skedde endast under förutsättning, att friherre Bildt eller vem annan det vara månde skulle av *konungen* härom anmodas» (DA. $^{2}/_{2}$).

hand. Som sagt, konungen tager nog all den hänsyn, som förhållandena tillåta, till de önskningar, som kunna framställas av den man, han vill ställa i spetsen för konseljen, men något generellt uppdrag för enskild person att, såsom man kallar det, bilda en ministär, känner vår grundlag icke, utan detta är något, som tillkommer konungen ensam. Vi leva nämligen lyckligtvis icke under dessa hyperparlamentariska förhållanden, enligt vilka den utsedde konseljpresidenten framlägger för statschefen en fullständig ministerlista till hans antagande eller förkastande, utan konungen ingriper med avgöranderätt enligt vårt statsskick även i fråga om de särskilda statsrådsposternas besättande. Hos oss är därför uttrycket, att konungen uppdrager åt den ene eller andre att 'bilda' en ministär, ett fullkomligt oegentligt uttryck, som icke har någon hemul i vår konstitution, utan allenast blivit ett från den moderna parlamentarismen lånat falskt begrepp.» Det utgör »nya tidens inkonstitutionella funderingar eller ett missriktat språkbruks makt, försök att imitera främmande länders parlamentspolitik i stället för *grundlagen*, sådan den i all sin enkelhet och tydlighet bjuder».

Några dagar innan denna utläggning förekom, hade från högsta ort en lektion i sättet att uttrycka sig grundlagsenligt och konstitutionellt på förekommen anledning, närmast betänkliga bockar i konservativa protektionistiska tidningar, blivit allmänheten, speciellt pressen, given: »Något s. k. uppdrag att bilda en ministär har herr ärkebiskopen lika litet som någon annan erhållit.[1] Sådant överensstämmer nämligen icke med Sveriges regeringsform.» Fingervisningen hade likväl visat sig vara otillräcklig. Även efter denna tillrättavisning hade escapader förekommit på parlamentariska stigar, vilka icke borde vara tillåtliga i korrekt konstitutionella tidningsorgan. Nya Dagligt Allehanda har för den skull erhållit förnyade instruktioner; och därefter rättat sig genom anförda anslutning till och utförande av den officiella doktrinen. De parlamentariska villolärorna avsvuros grundligen och med en bestämdhet, som borde tillfredsställa även högt ställda fordringar.

Den officiösa deklarationen, understödd och utvecklad av den halvofficiösa kommentaren, bragte i erinran en föregående kommuniké av konstitutionell natur, den offentliggjorda kungliga diktamen av $^{14}/_{4}$ 1868. I bägge återfunnos en tydligt framträdande antiparlamentarisk polemik och ett hävdande av den oförändrade, i ifrågavarande hänseenden alltjämt bevarade »andan i Sveriges regeringsform», här understruket med direkt hänvisning till konungens grundlagsstadgade rätt

[1] Jfr formuleringen i samma kommunikés föregående mening (och komm. $^{24}/_{3}$ 1874!) liksom ock formuleringen i Bildts programuttalande $^{8}/_{2}$: »Då konungen vidtagit en förändring i sin regeringspersonal — —.»

beträffande statsrådsutnämningar. Själva faktum att en dylik protest i konstitutionalismens och konungamaktens intresse ansågs påkallad är symptomatiskt.

Även från annan synpunkt är deklarationen ett intressant dokument till ministärbildningens historia. Det förhållande, att ännu 1888 en dylik praktisk politisk maxim för ministärbildning kunnat med acklamation utställas, belyser den stora, ej blott formellt utan faktiskt bevarade, betydelse, som alltjämt tillkom monarken i nämnda procedur. Kommunikén och åtföljande närmare information rörande ministärbildningsproceduren enligt rätt och praxis utgjorde så att säga en officiell kommentar till ministerkrisen 1887—88. I densamma kom starkt till uttryck den ledande, självständiga andel, som konungamakten spelat i krisens olika stadier och som i särskild pregnans framträdde i det sista, vid den nya ministärbildningen. Kommunikén satte med andra ord det officiella inseglet på den faktiska processen.

Ministärens sammansättning angav riktlinjerna för dess blivande politik i huvudfrågorna. Någon tvekan härom kunde knappast förefinnas. Ej dess mindre har man funnit lämpligt att till yttermera visso offentligen kungöra desamma.

Två dagar efter utnämningen avgav den nye statsministern i båda kamrarna å regeringens vägnar en förklaring av följande lydelse[1]: »Till följd av den betydelse, som tullfrågan i vårt land erhållit, och då konungen i dessa dagar vidtagit en förändring i sin regerings personal, är det en plikt för den nya regeringen att inför riksdagen och landet angiva sin ställning i denna fråga. Med anledning härav, mina herrar, beder jag att, nu före frågans behandling i kammaren, en behandling, i vilken jag ej kommer att deltaga, i största korthet, och helt enkelt få äran meddela: att regeringen ej vill på något sätt söka inverka på riksdagens beslut i tullfrågan; samt att regeringen är ledd av önskan att under förhandenvarande förhållanden kunna bringa riksdagens beslut till verkställighet. Regeringen hoppas och tror nämligen, att den upplysta allmänna meningen i landet, vare sig hos frihandels- eller tullskyddsvänner, skall framför en förnyad upplösning av riksdagen vida föredraga den avveckling av den spända politiska situationen, som regeringen åsyftar. Regeringens främsta och viktigaste uppgift nu är att verka för samhällsfridens uppehållande. Dess lösen är försonlighet — och den räknar på stöd hos alla fosterlandsvänner!»

[1] FK. 4: 9, AK. 5: 6; deklarationerna äro identiskt lika. I andra kammaren avlämnades den vid inledningen av debatten om spannmålstullarna, i första kammaren enligt protokollet utanför förhandlingsordningen, antagligen emedan, på grund av den samtidiga behandlingen, statsministern såg sig förhindrad att senare, vid begynnelsen av behandlingen av dagens stora tullärende, i kammaren närvara.

Programuttalandet inneslöt en uttrycklig neutralitetsförklaring från statsrådet i tullfrågan. Det stod i frappant kontrast till förre statsministerns starka parlamentariska aktivitet och principiella betonande av regeringens plikt till ingripande. Möjligen icke utan allt skäl trodde man sig ur den Bildtska deklarationens bestämda avvisande av varje inblandning i riksdagens stora tullaffär i viss mån kunna utläsa en indirekt kritik av företrädarens partipolitiskt prononcerade taktik i samma spörsmål.[1] Regeringen avsade sig frivilligt sin ledarroll på det tullpolitiska området och ställde sig i efterhand. Den var så angelägen att understryka denna sin reträtt, att den tillgrep den för föregående konstitutionella praxis synnerligen ovanliga, nu för första gången omedelbart efter ny ministärbildning anlitade proceduren med offentlig kungörelse.[2]

Neutralitetsförklaringen var en konsekvens av ministärens sammansättning. Denna predisponerade till sådan ställning. Ministären var genom sin komposition direkt konstituerad såsom neutralitetsministär. De balanserande frihandels- och protektionistiska elementen kunde omöjligen i de politiska huvudfrågorna förenas till enhetlig aktion.

Riksdagen 1888 gav därpå ett belysande exempel. Det visade i den avgörande stora huvudvoteringen ministären jämnt uppdelad på de motsatta linjerna. Trenne statsråd röstade för den föreslagna tullförhöjningen, lika många mot; statsministern och en hans kollega höllo sig utanför omröstningen.[3] Det var den ministeriella neutraliteten satt i system — ministrarna togo som plus och minus ut varandra! Expedi-

[1] I detta sammanhang må omnämnas den avgångne statsministerns »protest till kammarens protokoll» mot tullbeslutet, FK. 1888, 4: 59. Han har efter avgången omedelbart såsom riksdagsman fortsatt partikampen mot protektionismen! Efter sessionens slut avsäger han sig dock sitt ledamotskap av riksdagen.

[2] Angående föregående ansatser till ministeriella programförklaringar se ovan s. 305.

Den Posseska är ej som denna en kungörelse i riksdagen, ej heller är den omedelbart avlämnad efter ministärbildningen eller giver upplysningar om regeringens allmänna ställning; den är å andra sidan i vitala punkter mer preciserad och utförd. Föreliggande programförklaring inskränker sig icke till den politiskt centrala frågan, den söker även giva en inramning eller åtminstone fastslå vissa principer för ministärens allmänna politik; konturerna äro dock utomordentligt löst skisserade. — Såsom en andra, i viss mån kompletterande programförklaring av mer positivt innehåll kan betraktas den senare, $^{30}/_{10}$ offentliggjorda, kungliga diktamen till statsrådsprot. $^{12}/_{10}$ (i trontalet 1889 upprepad), vilken i allmänna drag skisserar riktlinjerna för en social reformpolitik med hjälp av de genom tullarna för statskassan vunna resurserna. Den skulle, i den händelse framtidsprogrammet i större utsträckning realiserats, blivit en plattform för initiativrik regeringsledning efter medlande linjer — efter förebild av den samtida, av bl. a. Bildt välkända, i kejsarens bekanta reskript utformade Bismarck'ska sociala kompensationspolitiken: »das soziale Königthum». Den blev emellertid föga mer än en proklamation, aldrig ett regeringens handlingsprogram med verkligt normativ kraft.

[3] Enligt pressens uppgifter. Icke röstande: Bildt, Wennerberg; röstande mot tullen: Bergström, Ehrensvärd, Krusenstjerna; röstande för tullen: återstående nyutnämnda statsråd, som tillika voro riksdagsmän, nämligen Palmstierna, von Essen, Lönegren.

tionen återstod: den 11 februari fastställde Kungl. Maj:t spannmålstullarna.

En dylik regeringens inre splittring kunde ej länge fortvara. Den måste lidas under själva övergångsåret, då konseljen i de storpolitiska frågorna hade att begränsa sig huvudsakligen till det expeditionella och hålla regeringsmaskineriet i gång. Men den blev för regeringsmakten djupt deprimerande och för en längre tid outhärdlig. Konseljen var från början dömd att betraktas såsom en övergångsformation eller »mellanministär»[1], ett provisorium »för avveckling av den spända parlamentariska situationen», såsom den Bildtska programförklaringen uttryckte det.

Upplösningen eller, rättare, den successiva rekonstrueringen lät ej heller länge vänta på sig.

På hösten demissionerade justitieministern Bergström och konsultative statsrådet Lönegren. Den förre hade före sitt inträde i ministären Bildt uppsatt som villkor att inom viss tidsfrist få återgå till sin administrativa verksamhet.[2] Den senare hade med de nya tullförordningarnas promulgerande fullgjort sin uppgift som teknisk sakkunnig och placerades därefter, såsom överenskommet var, på en post där hans administrativa förmåga bättre kunde nyttjas; systemskiftet genomfördes i generaltulldirektörsbefattningen: Bennich (ordförande i Föreningen mot livsmedelstullar)—Lönegren.

Sommaren följande år avgick utrikesministern. Enligt vad tidningarna upplyste[3], skulle han, som räknats till en av den Themptanderska ministärens ivrigaste frihandlare, från början endast villkorligt genom konungens enträgna önskan förmåtts att till en tid sitta över det stora ministerskiftet, på grund av svårigheten för den nya ministären att anskaffa kapabel efterträdare på utrikesministerposten.

Några månader senare, i oktober, demissionerade och pensionerades statsministern själv, vid avgången åtföljd av civilministern Krusenstjerna och konsultativa statsrådet Lovén. Han hade, enligt vad pressen nu kunde underrätta, då han »nödd och tvungen» vid 67 års ålder tillträdde ämbetet, förbehållit sig rätten till avgång inom kort tid.[4] Sak samma torde hava gällt för de tvenne samtidigt med honom avgående statsråden. De voro båda kvarsittare från frihandelsministerklassen.

Provisoriet var alltså utlupet, efter tvenne riksdagar, i huvud-

[1] DA. $^{4}/_{2}$ 1888.
[2] DA. $^{28}/_{9}$ 1888.
[3] DA. $^{6}/_{2}$, $^{13}/_{2}$ 1888, $^{28}/_{5}$ 1889.
[4] Enligt uppgift skulle ursprungligen avgången bestämts till oktober samma år. Fristen blev sedan prolongerad. DA. $^{12}/_{10}$ 1889.

frågan[1] liksom väsentligen även i övriga spörsmål av vidare politisk räckvidd kännetecknade av regeringspassivitet, i administrativa frågor däremot av en viss initiativkraft, ådagaläggande det mer konservativa kynne, som med tullskiftet satt sin prägel på regeringsmakten (den Bergström-Örbomska åtalsaktionen och förslaget till »munkorgslag»). »Försoningsministären» hade fyllt sin uppgift. Krisstämningen var avspänd. Normala arbetsvillkor började inträda. Övergångsministrarna kunde avtroppa ur konseljen, den ena efter den andra, såsom avtalat var.

Statsrådet hade successivt och varsamt, sedan brytningen passerats, ombildats till större sammanhållning. Frihandlargruppen decimerades för så gott som varje ministerskifte. Endast en, den utpräglade fackministern, sjömilitären von Otter, fanns efter statsministerombytet 1889 kvar av gamla Themptanderska statsrådsuppsättningen. Ministärskiftet var sålunda vid denna tidpunkt i det närmaste totalt. Den stora ministerkrisen hade, efter vid pass ett och ett halvt år, blivit förd till ett definitivt slut.[2]

*

Nyrekryteringen gav konseljen mer enhetlig protektionistisk prägel. Samtliga de nytillträdande voro kända såsom moderata anhängare av tullsystem. Detta gällde justitieministern, justitierådet, ledamoten av lagberedningen Örbom, medlem av första kammaren 1889, död maj 1889, och dennes efterträdare justitierådet Östergren, ledamot av andra kammaren 1874—76, av första kammaren från 1890, såväl som konsultativa statsrådet expeditionschefen i finansdepartementet Lars Åkerhielm och de i oktober 1889 utnämnda statsråden, envoyén Lewenhaupt (utrikesminister), landshövdingen, f. expeditionschefen i civil- och justitiedepartementen Groll (civilminister) och sekreteraren i riksgäldskontoret, tillika statsutskottets mångårige sekreterare Vikblad

[1] Ett uppseendeväckande undantag utgjorde regeringens sanktionsvägran i frågan om margarinlagen $^{11}/_{10}$ 1889, vilken dock åtföljdes av en i viss mån ersättande kontrollag. Montgomery, a. a., s. 171.

[2] Fasthåller man vid, att ministärbildningen 1888 endast utgjorde en provisorisk lösning, ställd på synnerligen kort sikt, och att regeringskrisen således ej realiter, om ock formellt, var hävd förrän oktober 1889, betraktar man alltså ministerskiftena inom denna tidsrymd i ett sammanhang, visar sig tullkrisens ministerskifte verkligen nå ett konstitutionellt rekord. Den rivaliserar i fråga om omfattning med 1848 års stora skifte, i det båda utsträckts till nio poster. Detta betyder, politiskt sett, onekligen det mest genomförda systemskifte, som ministärernas historia dittills haft att uppvisa. Tullstriden hade gripit djupare in än någon föregående politisk fråga. Endast monarkens systematiska strävan att förmedla övergången i sakfrågan och att så vitt möjligt betaga skiftet karaktären av parlamentariskt prejudikat hade förhindrat 1888 års ministerskifte att omedelbart slå igenom såsom totalt systemskifte.

(konsultativ), ehuru de senare samtliga voro politiska outsiders med huvudsakligen administrativa meriter.

Även den nye statsministern företrädde en likartad tullpolitisk ståndpunkt. Överstekammarjunkaren, friherre Gustaf Åkerhielm hade några månader före Bildts avgång inträtt i statsrådet på utrikesministerposten. Han var dock ej nykomling i rådkammaren. Under den Carlesonska konseljen hade han en tid innehaft finansministerportföljen och därvid, liksom i sin föregående parlamentariska verksamhet, gjort sig känd för en viss temperamentsfull självständighet och god arbetsförmåga, frigjord från byråkratiska former, samtidigt även för en utpräglat aristokratisk läggning. Sin riksdagspolitiska auktoritet och insikt, grundlagd under ett långvarigt medlemskap av riksdagen och redan vid denna tid ansenlig, hade han efter demissionen ytterligare fördjupat under oavbrutet ledamotskap av första kammaren från och med 1876, med förtroendeposter såsom ledamot av lagutskottet 1876—78, sedan i bankoutskottet från 1879, tiden 1883—89 fungerande såsom dess ordförande, vidare ledamot av talmanskonferensen 1888—89, v. ordförande i särskilt utskott 1877, ordförande för fullmäktige i riksgäldskontoret 1875—89. Detta utgjorde ju en i jämförelse med övlig kvalificering sällsynt vägande och mångsidig parlamentarisk meritering. Av första kammarens protektionister hade han utmärkts med ledamotskap i deras tiomannaråd.

Konseljen var protektionistiskt konsoliderad. Den successiva, planmässiga omläggningen av statsrådets sammansättning i tullskyddsvänlig riktning hade slutförts. Den politiska homogeniteten var återställd till normala mått. Med ministärledningen förlagd hos en auktoritativ och förfaren politiker med goda riksdagsförsänkningar, främst i första kammaren, men även, efter sitt förra ledamotskap samt senare samarbete för den protektionistiska saken, i den andra, syntes en starkare politisk aktivitet från regeringens sida, än som under närmast föregående år presterats, kunna förväntas.

Detta var även väl behövligt; dels för de påträngande reformfrågor på skilda områden, som under tullstridens absorbering av de politiska krafterna fått ligga nere; dels, och ej minst, för regeringsmakten själv. Dess konstitutionella maktställning hade ej kunnat undgå att bliva lidande på den efterhands- och expeditionspolitik, som på senare tid upphöjts till program. Man jämföre den svenska regeringens hållning till tullskiftet och den Bismarckska regimen i Tyskland under motsvarande skede 1879—85—87! Där regeringsinitiativ, målmedveten och skicklig förhandlingstaktik, strängt fasthållen regeringsledning. Här riksdagsinitiativ, till en början regeringsmotstånd, senare reträtt

och passiv neutralitet. Skiljaktigheterna kasta en skarp belysning över förhållanden, vilken vid jämförelse mellan regeringsprestigen i de bägge länderna icke verkar till förmån för den svenska parten. Det måste sätta spår efter sig i de konstitutionella maktrelationerna, att ett av de viktigaste, mest genomgripande reformkomplex, som i det nya riksdagsskicket förts upp på dagordningen, blivit till sin huvuddel genomfört av riksdagen på egen hand, med enbart dess egen kraft, först *mot*, sedan *utan* regeringens vilja. Det var på tiden, att man sökte återvinna något av den distans fram till ledarplatsen, som under dessa år gått förlorad.

De följande årens riksdagspolitik visar regeringen i verksamhet efter medlingens och kompromissens linjer. Arbetet inriktar sig huvudsakligen på frågor av mindre politiska dimensioner. Initiativet yppar ingen större grad av aktivitet, åtminstone icke i större spörsmål. Men riksdagsmajoriteten söker ej heller svårare distansera första statsmakten i detta avseende. Tullskiftets allmänna förskjutning i konservativ riktning lägger å ömse håll en dämpare på reformivern.

Tullpolitiken utföres i mindre delar vidare i enlighet med det nya systemet, så långt detta kan ske under avvaktan på handelstraktaternas utlöpande. Regeringen konfirmerar i efterhand. Tullmajoriteten i de gemensamma voteringarna från höstvalen 1887 är fortfarande bevarad. Landstingsvalen stärka första kammarens protektionisters pluralitet. Första kammaren figurerar med utomordentligt höga röstetal på den protektionistiska sidan i voteringarna. Omslaget i andra kammaren till frihandelsmajoritet genom nyvalen 1890 hotar ställningen. Men för närvarande kan det icke rubba den. Gemensamma voteringen garanterar ännu en knapp majoritet.[1]

Denna överensstämmelse i den stora frågan mellan regering och riksdagsmajoritet innebar emellertid icke ostörd parlamentarisk samverkan i övriga politiska spörsmål. Ett flertal av dessa erfordrade nämligen även majoritet i varje kammare för sig. Och härutinnan brusto förutsättningarna. Gemensamma voteringens och andra kammarens majoriteter sammanföllo, såsom nyss påpekats, från 1890 ej längre. Den tullpolitiska blockbildningen var tillbakaträngd från pluraliteten i andra kammaren och ersatt av en koalition av lantmannapartiet, centern och den radikala Stockholmsbänken, vilken satt inne med en betydande majoritet och förorsakade regeringen upprepade nederlag. Motsättningen trädde i dagen i skilda politiska spörsmål och syntes i viss mån närma sig den principiella motsatsen vänster-höger. Regeringen var närmast höger- och förstakammar-orienterad. Särskilt i försvars-

[1] Jfr Montgomery, a. a., s. 172 f.

frågan förorsakades härav svåra konflikter. Regeringspropositionerna i detta ämne 1890 och 1891 föllo på motståndet från vänstermajoriteten i andra kammaren. Stödet från första kammaren och nya lantmannapartiet var ej tillfyllest.

Regeringens riksdagsposition var även i andra delar bristfällig. Det protektionistiska andrakammarpartiet befanns opålitligt i frågor utanför tullpolitiken. Nya lantmannapartiet utgjorde icke något parlamentariskt regeringsparti. Lantmännen höllo fortfarande gamla traditioner i ära, drevo självständig separatpolitik och vägrade att tjänstgöra såsom ständigt påräkneligt regeringsstöd. De gingo föga utöver det »passiva förtroende», som lantmannapartiet i forna dagar bestått vissa ministärer såsom bevis på högsta tillmötesgående. De visade väl, såsom kännare av tidens riksdagshistoria ansågo sig pliktiga att betyga, ett något större tillmötesgående för regeringens synpunkter i anslagsfrågor än vad den gamla lantmannapartimajoriteten gjort, även något större än det som kommit den Themptanderska ministären från frihandelsfalangen till del.[1] Inverkan från nära samarbete med stadsrepresentanter inom samma partiorganisation och från alliansen med första kammarens konservativa liksom med ministären i de tullpolitiska frågorna kunde ej undgå att reflekteras även till andra frågor än dessa och sätta spår i partiets allmänna hållning. Denna blev märkbart s. a. s. parlamentariserad.[2] Partiet avsade sig ej såsom förut principiellt och med stor följdriktighet i tillämpningen så gott som all stödjande förpliktelse gent emot ministären. Men dock erkände det denna endast i synnerligen begränsat mått. I viktiga frågor, där de klasspolitiska momenten spelade in, demonstrerade det alltjämt sitt suveräna oberoende.[3]

---

[1] Ett studium av voteringssiffrorna visar oförtydbart detta. Jfr även behandlingen av försvarspropositionerna 1890 och 1891.

[2] I samband därmed hade den även förskjutits i konservativ riktning. Det finansiella överflödet genom tullmedlen medverkade också till större frikostighet i försvarsfrågan; detta delvis av taktiska skäl: »tullförsvaret». Beträffande lantmännens rättning höger i rösträttsfrågan, se Kjellén, Rösträttsfrågan, s. 73 f. — Omöjligt är ej att, såsom i pressen stundom antytts, sexmannarådets konferenser med konungen och Bildt vid ministärbildningen 1888 medfört vissa muntliga utfästelser om stöd från nya lantmannapartiet åt regeringen i dess politik i icke-tullpolitiska frågor. Nya lantmannapartiet skulle i så fall, till skillnad från gamla lantmannapartiet, i viss mån följt ministären längre »än blott till dörren!» Från radikalt håll och från gamla lantmannapartiet gjordes detta till en svår anklagelse i och för misstänkliggörande inför lantmannaväljarna av det »politiska parti, som bildats att stödja regeringen i visst syfte» (enligt Olof Jonssons i Hof historieskrivning i valtal 1896, DN. $^{16}/_{7}$).

[3] I grundskattefrågan genom rena avskrivningsmotioner (från 1889, AK. n:r 83 med namnen Danielsson, Ifvarsson, Liss Olof Larsson, Sven Nilsson främst såsom undertecknare plus 125 partikamrater, 1890 n:r 175, 1891 n:r 52), vilka utarbetats av gemensamma partidelegerade (nya lantmannapartiets stadsrepresentanter naturligtvis ute-

Ministärens riksdagspolitiska ställning var följaktligen ej särdeles gynnsam. Den saknade bredd och stabilitet, tvingade till en balanserande och mäklande taktik i gammal stil. 1890 års val försämrade därtill ej oväsentligt läget. Dock ansåg man icke konseljen på något sätt omedelbart hotad. Den nya andrakammarmajoriteten var för disparat sammansatt och i sina syften skiljaktig för att med framgång kunna tjänstgöra såsom parlamentarisk murbräcka. Ministären satt inne med en ej obetydlig politisk prestige. Att den ej ställt sig i spetsen för någon mer genomgripande reformverksamhet blev den av den konservativa riksdagsmajoriteten och i all synnerhet av den kompakta förstakammar-konservatismen gärna förlåtet. Statsrådet ansågs i stort sett inom de kretsar, vilkas omdöme i närvarande situation betydde mest, ganska väl fylla sin plats. Dess förste man och ledare, ehuruväl icke i sin nya ämbetsverksamhet kännetecknad av någon större drift, åtnjöt allmänt anseende för personlig pondus och praktiskt politisk förmåga.

Ministerkrisen våren 1891, mitt under pågående riksdag, kom följaktligen synnerligen oväntat. Riksdagspolitiska skäl syntes ej föreligga för en dylik bråd och oförutsedd upplösning av konseljen.

Så var tydligen ej heller fallet. Utomparlamentariska unionspolitiska skäl hade spelat avgörande in.

Den unionella situationen hade med 1890-talet inträtt i ett kritiskt skede. Konfliktanledningarna avlöste varandra och förvärrades år från år. Striden flyttades in i representationernas förhandlingar och föranledde där häftiga brytningar. Spänningen i svenska riksdagen 1891 var ganska stark. Första kammarens konservativa majoritetsparti försvarade kraftigt en »revisionistisk» ståndpunkt, vilken fordrade front mot eftergiftspolitiken gent emot Norge. Andra kammaren var i unionsfrågan mera splittrad, mindre prononcerad. Sympatierna gingo dock där avgjort i riktning mot tillmötesgående för de norska kraven. Lantmannarepresentanterna voro sedant gammalt benägna härför[1], och radikalerna understödde dem härutinnan på det livligaste. En märkbar skiljaktighet mellan kamrarna kunde på denna punkt konstateras. Regeringen sökte hålla en medelväg. Skilda åtgärder från dess sida åsyftade att jämka meningarna samman och undvika unionspolitiska kollisioner.

I detta läge bekantgjordes i början av maj genom den radikala

---

slutna). Från 1891 inledas sammanslutningsförhandlingar, enligt nya lantmannapartiets förslag (DA. $^{17}/_{1}$ 1891), på grundval av status quo i tullfrågan.

[1] Lantmannapartiets sympatier stodo notoriskt på den norska sidan i riksrättsstriden. Se ovan s. 334 not 1. Personliga förbindelser upprätthöllos även, såsom förut framhållits, mellan båda ländernas »folkpartier». Den Hedlundska brevsamlingen giver en belysande inblick i den på detta håll synnerligen livliga kommunikationen.

pressen[1] ett yttrande, vilket statsministern vid ett enstaka sammanträde i försvarsfrågan rörande den kungliga propositionen i ämnet i första kammaren $^{3}/_{5}$ skulle hava fällt och som ansågs genom sin mot norrmännen aggressiva formulering synnerligen olyckligt för arbetet på unionellt samförstånd. Det föranledde omedelbart en presstorm mot statsministern i de svenska radikala och norska tidningarna. Vänsteropinionen och den norska allmänna meningen begärde »förklaring eller avgång».

Den svenska konservativa och moderata pressen tillbakavisade angreppen såsom ogrundade och vilande på obestyrkta rykten från ett möte av enskild karaktär, hållet inför slutna dörrar — »en storm i ett vattenglas». En offentlig förklaring från 35 vid mötet närvarande förstakammarledamöter[2] liksom en till norska tidningar (Aftenposten $^{28}/_{5}$) insänd utläggning dementerade även, ehuru i märkbart obestämd form, de lancerade ryktena. Förstakammarhögern sökte demonstrativt hålla Åkerhielm om ryggen genom ett direkt förtroendevotum till hans förmån vid behandlingen av unionspolitisk fråga, under uttalande av protest mot pressaktionen.[3] Statsministern själv fann sig efter en tid föranlåten att i ett med hans tillåtelse och enligt hans avsikt offentliggjort brev till en norsk stortingsman och släkting (Anker) avvisa tidningarnas framställning och utläggningar (»sensationstelegram») såsom vrängda och stridande mot hans kända unionspolitiska ståndpunkt.[4]

Den häftiga pressfejden fortfor likväl. Den övervägande norska opinionen lät sig ej nöja med de givna förklaringarna utan fordrade i allmänhet avgång.[5] Den svenska vänsterpressen biträdde dessa krav.

Efter riksdagens slut, i mitten på juli, två månader efter affärens

---

[1] DN. $^{6}/_{5}$, meddelat av »riksdagsman». Enligt senare upplysning (DN. $^{23}/_{12}$ 1914) var det andrakammarledamoten S. A. Hedin, som förmedlat uppgiften. Enligt versionen i DN. skulle statsministern motiverat värnpliktslagen bl. a. såsom ett medel »att tala svenska med norrmännen». Enligt senare uppgift skulle frasen i stället lytt: »att tala svenska både åt öster och väster». Jfr Lithander, En nioårsperiod, s. 76.

[2] DA. $^{12}/_{5}$: Åkerhielms yttrande innebar ett uttalande till »kamrater», fällt av honom såsom kammarledamot vid ett möte av enskild karaktär, som letts av tillfälligt vald ordförande och förhandlat utan protokollföring; pressmeddelandena voro intet annat än skvaller om ett yttrande, vars exakta lydelse dock aldrig kunde fastställas.

[3] FK. 36: 30 (Reuterswärd). Enligt statsministerns anhållan (FK. 36: 18) avvisas »på grund av föreliggande förhållanden» $^{9}/_{5}$ utan votering KU:s förslag om uttalande för revision; alltså avslås prop. om ändring av § 5 riksakten utan bifogat yttrande. Jfr uppgifter i Nytt biografiskt lexikon I, 403 (art. Alin av S. J. Boëthius).

[4] Han hade såsom kammarledamot deltagit i det enskilda sammanträdet och hade aldrig »menat eller kunna mena att ens antyda något hot» o. s. v.

[5] Högerns organ Morgenbladet anser statsministerns förklaring tillfyllestgörande. Däremot ej de moderata tidningarna, än mindre de radikala. Från norsk sida påyrkas direkt inskridande från den norska statsrådsavdelningen i Stockholm. Detta har tydligen ej skett. Däremot har, enligt pressens antydningar, den personliga förbindelsen mellan det norska statsrådet Blehr och den svenska vänsteroppositionen varit intim.

upprinnelse, avgick Åkerhielm.[1] Den nye statsministern utnämndes samma dag. I övrigt satt konseljen orubbad.

Åkerhielm resignerade som »ett offer på unionens fredsaltare». Efter att förut vid skilda tillfällen hava skymtat såsom medverkande, till sin vikt ej närmare bestämbart, men av allt att döma icke till främsta rummet framskjutet, motiv, hade de unionella konflikterna för första gången öppet ingripit i den svenska statsrådshistorien och på ett uppseendeväckande sätt förorsakat omskifte på den främsta posten vid konungens rådbord.[2]

Den omedelbara anledningen syntes i sin upprinnelse obetydlig. Ett yttrande fällt måhända obalanserat, i hastigt mod, extra protocollum, i ett enskilt kammarsammanträde, föreföll många såsom en allt för oväsentlig bagatell, för att kunna läggas till grund för en hel ministärrekonstruktion. En pressopinion, i Sverige begränsad till de eljest på officiellt håll föga inflytelserika radikala tidningarna, hade ej heller, framhåller man, förut ansetts vara av någon avgörande betydelse för en ministärs vara eller icke vara. Norska önskningar eller fordringar borde f. ö. icke få influera på den svenska regeringens ställning.

Ej dess mindre blev konsekvensen demission, trots den svenska högerpressens protester och första kammarens direkt proklamerade förtroendevotum.

Man har på högsta ort ansett situationen kräva statsministerns avgång. Monarken har desavouerat Åkerhielm, det torde vara den omedelbara innebörden.[3] Konungens unionella medlingspolitik kräver statsministerns avgång.

---

[1] Det förestående skiftet meddelas i DA. $^{4}/_{7}$ såsom säkert; Åkerhielm har »tröttnat» på angreppen. Senare upplyser tidningen att statsministern måste avgå »på grund av försvagad hälsa»!

[2] Rörande de unionspolitiska motivens influens vid Posseministärens bildning, vid Thyselius' avgång, eventuellt även vid hans tillträde, ovan s. 277, not 1, s. 332, 334, not 1. Beträffande deras inverkan på några enskilda ministerskiften, se fallen Gyllengranath, Henning Hamilton och Hochschild, ovan s. 36 not 1, s. 81 not 1, s. 334 not 3.

[3] Detta synes ur sammanhanget framgå såsom sannolikt. Åkerhielm förefaller till en början vilja betrakta affären såsom en radikal spekulationsaffär eller bagatell, som kunde negligeras eller reduceras till sina rätta proportioner och därmed avvisas. Sådan var den uppfattning som kom till synes i hans brev till Anker. Däremot har antagligen konungen, som ju alltid var känslig för opinionsväxlingarna, särskilt i de unionspolitiska frågorna, och som möjligen låtit sig påverka av vissa inspirationer från andrakammarhåll, där man till Åkerhielm förhöll sig kallsinnig, funnit hans avgång tillrådlig såsom en lämplig form för avveckling. Något bestämt omdöme rörande avvägningen av de inre motiven och förloppet av krisen kan dock i avsaknad av bestämda uppgifter ännu icke fällas. Omöjligt är ej, att även andra synpunkter och krafter spelat in.

Centerministären Boström I 1891—1900.

Statsministerskiftet 1891 satte med Boström en man med än mer framskjuten riksdags- och partipolitisk ställning än företrädarens på den främsta posten i statsrådet. Parlamentarisk karriär utan förbindelse med fast administrativ verksamhet i statens tjänst introducerade den nye statsministern i rådkammaren.

Boström hade, ehuru endast femtioett år, sedan han 1875 av sin hemvalkrets, Roslags domsaga, insattes såsom representant i andra kammaren, bevistat sjutton riksdagar. Redan vid sin första riksdag vann han utskottsbefordran till tillfälligt utskott, varpå följande år följde suppleantplats i bankoutskottet, efter ettårig provtjänstgöring utbytt mot ordinarie plats 1878, 79. 1880 flyttade han över till riksdagens under tullstriderna viktigaste och »företrädesvis politiska» utskott, bevillningsutskottet, där han under en lång följd av år stannade och erhöll allt större inflytande. Under ej mindre än åtta riksdagar fungerade han i dess presidium, 1883—86 såsom v. ordförande, 1887 A, 1888—90 i egenskap av ordförande.

Till meriteringen kunde för övrigt bl. a. räknas: god insikt i kommunala värv, senast dokumenterad under tjänstgöring såsom landstingsordförande 1889—91; långvarigt och vittutgrenat kommittéarbete, såsom medlem i tullkommittén 1879—82, i förstärkta lagberedningen 1886—87, i kommittén för vissa frågor rörande jordbruksfastighetskrediten 1889, i egenskap av ordförande i den kommitté, som givits i uppdrag att avgiva förslag till tulltaxa med iakttagande av de av 1888 års riksdag beslutade tullsatser, 1888—91, samt såsom 1889 utsedd deltagare i underhandlingarna om nya bestämmelser angående Sveriges och Norges ömsesidiga handels- och sjöfartsförhållanden; vidare 1888—91 fullmäktigeskap i riksgäldskontoret, där han sedan 1890 satt som ordförande.

Sammanlagt utgjorde detta en synnerligen fyllig parlamentarisk meritlista, vittnande om välgrundad politisk förtroendeställning, såväl i förhållande till väljande riksdagsmannakolleger som kommittétillsättande regering, och f. ö. om djupgående förfarenhet på de skilda om-

råden, som, direkt eller indirekt, falla inom den framstående riksdagsmannens verksamhetssfär. I så avseende uthärdade den nye statsministern gott jämförelsen med de flesta sina föregångare i ämbetet.

Ofördelaktigare ställde sig en sammanställning ur andra synpunkter. Den administrativa yrkeskapaciteten var fullständigt orepresenterad! I de delar, där icke utskotts-, kommunal-, kommitté- samt i riksgäldskontoret förvärvad insikt och rutin kunde ersätta, var kvalificeringen platt ingen. Man erinre sig den kritik, som mot Posse en gång av liknande anledning blivit riktad. Han hade åtminstone att åberopa ämbetsexamen och hovrättstjänstgöring, låt vara presterad i en långt sedan svunnen tid. Och företrädaren Åkerhielm, som såsom fideikommissarie av och till Margretelund på senare tider stått främmande för ämbetsmannatjänstgöring, ägde rätt åberopa fackmannaskap sedan tidigare verksamhet på departementalt område samt förberedelsetid i tvenne repriser i departementschefstjänst, för att icke nämna den höga hovmannachargen. Här fanns intet i den vägen att anföra, ej ens en kortare visit i verken. Fideikommissarie till Östanå, rätt och slätt. Enligt den traditionella uppfattningen var det onekligen en något mager post i åtkomsthandlingarna, när det gällde rikets främsta ämbetsvärdighet. För de speciellt byråkratiska kretsarna inom och utanför representationen utgjorde den en anledning till kärv kritik — knappast mildrad i god hågkomst av de skarpa utfall, som från den protektionistiska lantmannaledarens sida blivit gjorda mot den högre administrationens synpunkter, i och utom »frihandelsbyråkratien».[1]

Än viktigare än detta var emellertid en annan sida i det nyaste utnämningsprejudikatet. Det syntes vara uppbyggt på utpräglat partipolitiska befordringsgrunder. Ordförandeskapet i bevillningsutskottet innebar under rådande förhållanden en starkt markerad politisk position. Till grund för denna låg ett fast partipolitiskt engagemang. Boström var, efter att först en tid hava tillhört centergrupperingen och suttit i dess förtroenderåd, en av förgrundsfigurerna i den protektionistiska rörelsen. 1888 räknades han bland nya lantmannapartiets stiftare, fungerade såsom ordförande vid dess konstituerande möte, satt 1890 och 1891 i dess förtroenderåd och ansågs allmänt såsom en av dess inflytelserikaste ledare. I denna egen-

[1] Rörande denna Boströms andliga frändskap med de synpunkter på ämbetsmannaklassen, som traditionellt voro de förhärskande inom bondemajoriteten i andra kammaren, giver Haralds, E. G. Boström, s. 17 f., 20 ff., belysande, träffande kommenterade exempel. Boströms karaktäristiska yttrande 1901, FK. 8: 17, bifogas: »För min del har jag icke satt särskilt värde på auktoriteter, och under den tid, jag var ledamot av konungens råd, har jag icke fått anledning att ändra denna min uppfattning. Jag har alltid funnit mig bäst av att söka se varje sak med egna ögon, så långt sig göra låter, samt därefter pröva och döma.»

skap och med vederbörlig parlamentarisk pondus uppträdde han även i kammardebatterna. Diskussionsprotokollen från åren före systemskiftet visa honom såsom den protektionistiska sidans oförskräckte banérförare och den Themptanderska frihandelsministärens argaste vedersakare, under en oppositionskampanj i någon mån påminnande om Posses regeringskritik i äldre tid. Riksdag efter riksdag uppbär han rollen såsom konseljens ordinarie förste-opponent i andra kammaren. De osedvanligt skarpa duellerna Themptander-Boström bli regelbundet återkommande skådespel.[1] »Partiledaren i statsrådet» och partiledaren i bevillningsutskottet stå som oförsonliga kombattanter, de där stånda varandra efter livet.

Den framskjutna riksdagspositionen gjorde självfallet Boströms ministerkandidatur aktuell, åtminstone inom de protektionistiska leden. Ministerkrisen 1887 ställde honom i statsrådskandidaternas krets. I de ministerlistor, som planerades såsom den protektionistiska oppositionens och nya majoritetens »förslagsvisa begäran», figurerade han bland de främsta. Närmast stod han som aspirant till finansministerposten. Tullsystemets parlamentariske »organisatör» i bevillningsutskottet skulle beredas tillfälle att själv på departementschefsplats omhändertaga den slutliga behandlingen hos Kungl. Maj:t.

Den protektionistiska partiministären stannade emellertid i stöpet. Partiledaren Boström kom ej in i statsrådet. Han passade icke väl i stycke med den nya neutralitetsministären. Han har på sin höjd såsom ledamot av sexmannadelegationen nyåret 1888 fått en inblick i och möjligen medverkat vid ministärbildningen.[2] Ordförandeskapet i 1888 års homogent protektionistiska tulltaxekommitté blev ett slags kompensation.

Den neutrala övergångsministären ombildades efter något mer än ett år i protektionistisk riktning. Åkerhielms, den förre ledamoten av första kammarens protektionisters tiomannaråd, statsmini-

---

[1] 1885 riktar Boström mot statsministern en anklagelse för inkorrekthet vid dennes ingripande i bevillningsfråga (AK. 28: 40). 1886 angriper han konseljen under försök att separera konung från ministär (AK. 18: 41: »Dessutom får jag säga, att det dock ännu icke är regeringen, som regerar i Sveriges land, utan konungen!»), en taktisk manöver som skarpt avvisas av statsministern (AK. 18: 49) med den bekanta och, särskilt i belysning av senare händelser, pikanta repliken, att »intet skulle för honom personligen vara angenämare, än att det bleve den ärade talaren förunnat att, så snart som möjligt, äga tillfälle att i den ordning vanlig uppfattning av parlamentariska förhållanden fordrar, få här tala å konungens vägnar. Men till dess — —».

[2] Ett obestyrkt meddelande i en huvudstadstidning (DA. 4/2 1888) upplyste även, att Boström ett tag varit påtänkt såsom statsrådskandidat. Huru därmed förhöll sig är f. n. icke möjligt att avgöra. Hade B. 1888 blivit insatt i statsrådet, skulle väl detta i så fall betytt en bestämdare regeringens partiorientering åt den protektionistiska sidan än vad faktiskt blev fallet; i ett neutralitetssystem kunde han vid denna tid icke utan svårighet tänkas ingå.

sterutnämning efter Bildt, riksmarskalken och mannen över partierna, markerade detta. Fortfarande behöll regeringen dock i spörsmål utanför det tullpolitiska området en självständigt medlande ställning och placerade sig i tullfrågan i efterhand. Den kunde icke ens av sina ivrigaste motståndare rubriceras som ren partiministär. Den var en medlingsministär av känd typ. Sådan var ställningen intill Åkerhielms avgång.

Skulle det nya statsministerskiftet medföra en omvandling härutinnan? Betecknade successionen Åkerhielm-Boström det sista stadiet i konseljens politiska ombildningsprocess, tre à fyra år efter krisens begynnelse? Har regeringsmakten till sist »tagit parti» fullt ut och partirotationen konsekvent genomförts inom densamma? Eller var det endast en personell avlösning utan åtföljande egentlig kursförändring i regeringspolitiken, en lovering med bibehållen sikt på medlingslinjen?

Horoskopet var ej lätt att ställa. Bestämningsmöjligheterna voro svåra och ovissa. Någon direkt ledning för uttolkaren fanns ej given. Ombytet hade skett mitt i den döda säsongen, huvudsakligen av icke-parlamentariska grunder, utan deklarationer av något slag.

Vissa hållpunkter funnos dock. — Man kände den nye statsministerns antecedentia. De voro relativt fast och klart utpräglade. Riksdagsprotokollen avgåvo ojävaktigt vittnesbörd om den energiske, i vissa fall, enligt vad syntes, hänsynslöse, protektionistiske partipolitikern och ledaren. De syntes alltså närmast förebåda en klart partifärgad regering. Nämligen för den händelse statsministerns person skulle tagas till intäkt för regeringspolitikens allmänna riktning. Endast anmärktes såsom i någon mån en anledning till viss försiktighet i omdömet om den partipolitiska skärpan, att Boströms uppträdande på senaste år visat en del tecken till förändring. En viss moderering tycktes förmärkas. Överflyttningen från bevillningsutskottet till ordförandestolen i riksgäldskontoret samt det kända anbudet på talmansposten i andra kammaren efter Wijk 1890[1] föreföllo vara symptom härpå. Ändock var hans partipolitiska ställning enligt allmän uppfattning så pass framskjuten, att den föreföll giva stöd för slutledning åt angivet håll.

Å andra sidan gåvos också starka stöd för förmodanden i annan riktning. Man kände även regeringsmaktens antecedentia. Man ägde någorlunda kunskap om konungens intentioner. De avvisade systematiskt och så långt möjligt partisynpunkterna och arbetade för medlingslinjen. Trots den svåra påpressningen hade de 1888 förmått att göra sig gällande och åt regeringspolitiken till väsentlig del återgivit dess

[1] Enligt DN. $^{9}/_{7}$, DA. $^{10}/_{7}$. Jfr talmansanbudet till partiledaren Posse!

gamla traditioner »över och mellan partierna». Skulle de nu på en gång övergivas? Fanns därtill rimlig anledning, någon riksdagspolitisk motivering?

Det politiska läget gav näppeligen en sådan. Utsikterna för regeringsmedling och ledning voro avgjort gynnsammare nu än förut. Tullfrågan dominerade ej lika exklusivt som åren kring 1888; andra spörsmål framträdde vid dess sida. Den skarpa partimotsättningen hade trubbats av. Lantmannapartiernas första trevande sammanslutningssträvanden voro ett uttryck härför. Moderata riktningar, kompromissande på basis av status quo, förhandlande med ömsesidiga koncessionsanbud, trädde på båda sidor fram. Den med 1890 års andrakammarval upprättade jämvikten i gemensamma voteringen bidrog ej minst att moderera anspråken. Pressningen på regeringsmakten i partipolitisk riktning föreföll följaktligen betydligt svagare, samtidigt som marginalen för dess självständiga ingripande vidgats.

Knappast var det antagligt, att konungen under sådana omständigheter, frivilligt eller på grund av protektionistisk påpressning, förbehållslöst utlämnat regeringsmakten åt tullmajoritetens extrema strävanden. Man kunde med största sanolikhet förmoda, att han icke, med frångående av sin personliga försonlighetspolitik i sakfrågan och sina konstitutionella principer, placerat Boström såsom partiledare, med en partimans syften bibehållna, på den främsta rådgivarposten, även om på sina håll förhoppningar såväl som farhågor öppet uttalades härför.[1] Troligt var, att den nye statsministerns ovan relaterade föregående vägde lättare än regeringsmaktens, d. v. s. konungens och samtliga statsrådens i den gamla konseljen. Med andra ord, att Boström vid den uppgörelse med monarken och de blivande kollegerna angående de allmänna riktlinjerna för framtida regeringsarbete, som självfallet under konferenserna föregått utnämningen, fått avskriva på maximisatserna i de tullpolitiska fordringar, vilka han förut såsom

[1] Man visste även genom tidningarna (DA. $^{10}/_{7}$, DN. $^{9}/_{7}$), att statsministerportföljen av konungen erbjudits f. talmannen i andra kammaren Wijk (även 1884 påtänkt till samma ämbete, liksom 1875 till finansministerpost), en utpräglad representant för medlande riktningar. — Beträffande förväntningarna i pressen iakttages, att protektionistiska tidningar uttala sin stora tillfredsställelse över statsministerutnämningen och vänta kraftiga regeringsinsatser för tullsaken såsom följd av densamma. Man erinrar om de förhoppningar som fästs vid Boströms kandidatur 1888. Frihandelspressen å andra sidan giver flerestädes uttryck åt sin fruktan för »partimannen vid makten», särskilt då ryktet angående Boströms kandidatur först uppkom, mindre senare (på grund av närmare informationer om ställningen eller enbart av försiktighet för att ej i onödan skärpa motsatsen?); StD., Aft., DN. angripa häftigt den planerade »kampministären». »Boströms statsministerskap vore detsamma som en förklaring, att andra kammarens åsikter och önskningar sakna någon som helst betydelse för ledningen av landets styrelse, under det att överhuset betyder allt», anmärkte Aft., då kandidaturen först framfördes.

partiman hävdat. För så vitt han över huvud taget under närvarande, i vissa avseenden förändrade, läge, och efter sin verksamhet i 1888 års tulltaxekommitté, vars arbete tidigare under året fullbordats, för egen del företrädde tullpolitiska önskemål gående utöver ett utbyggnads- och kompletteringsarbete i resterande partier av det från begynnelsen upplagda, enligt moderat tolkning fattade, allmänna programmet. Huru som helst, vare sig utnämningen föregåtts av koncessioner från Boströms sida till konung och kolleger i vissa punkter eller hans personliga syftemål av egen övertygelse eller politisk beräkningskonst numer modererats till överensstämmelse med de synpunkter, som i konseljsalen mötte, troligt var, att Boström med anläggandet av statsrådsuniformen definitivt avklätt sig sin gamla partipolitiska habitus. Än större anledning förefanns att om honom och hans utnämning antaga detta, än beträffande föregångaren på den partipolitiska befordringslinjen, Posse.[1]

Enligt en sådan uppfattning av statsministerskiftets innebörd markerade det följaktligen icke något bestämt avbrott från dittills följd politik. Det ställde i spetsen för konseljen en man, vilken som sin företrädare var en utpräglad politisk personlighet med starka protektionistiskt agrariska försänkningar och av motsvarande, i detta fall än starkare framträdande, obyråkratisk läggning. Detta och den kännedom man i övrigt ägde om den nye statsministerns personliga karaktär berättigade till en förväntan om stark ministeriell ledning från premierns sida och politisk aktivitet från regeringen. Med all sannolikhet torde denna komma att, under utnyttjande av rådande konjunkturer, inrikta sig på en medlande linje mellan partier och kammare, möjligen, i överensstämmelse med statsministerämbetets överflyttande från första- till andrakammarrepresentant, med närmare kontakt med nedre kammaren än förut.[2] Men beträffande dessa sistnämnda, mer ingående bestämningar av kursen ägde man inga som helst bestämda anvisningar. Konjekturerna förlorade sig, då det gällde närmare precisering, i antaganden eller obestyrkta förväntningar.

[1] Se bihanget.

[2] Det kunde på denna punkt invändas, att Åkerhielm en tid suttit i andra kammaren och sedan dess ägt jämförelsevis goda förbindelser och respekt hos lantmännen, samt att Boström tillhörde den nuvarande andrakammarminoriteten, vilken, tullpolitiskt sett, under rådande enhetliga partibildning icke var att betrakta annat än som ett annex till första kammaren, och att således deras olika parlamentariska hemortsrätt i realiteten var oväsentlig. Det får dock icke förbises, att betydande differenser faktiskt förefunnos mellan förstakammar- och andrakammarprotektionismen, skiljaktigheter, vilka åtminstone delvis återgingo i de tvenne statsministrarnas politiska ståndpunkter, sådana de före respektive utnämningar voro bekanta. Dessutom förelågo differenser i personlig anläggning. Boströms personlighet kännetecknades av vissa drag, såsom demokratisk, kordial prägel och gott handlag med bönderna, grundad på långvarigt intimt samarbete, vilka egenskaper icke ägde full motsvarighet i Åkerhielms aristokratiska läggning.

Den Boströmska ministärens första arbetstid gav klarhet i fråga om regeringens allmänna syften. Redan riksdagen 1892 lät ledlinjerna i den politik framträda, som sedan skulle bevaras och under följande år alltmer utarbetas.

Talmansutnämningen i andra kammaren 1892 var signifikativ. Herslows, centerns förre ledare, placering på talmansstolen betraktades som en ministärens indirekta programbekännelse till den opportunistiska moderata tullpolitik, för vilken denne, under vädjan till regeringen att »taga lednings- och medlingskallet», i sitt pressorgan Sydsvenska Dagbladet gjort sig till tolk. Regeringsinitiativet i tullfrågan, med höjningar av industritullarna i huvudsaklig anslutning till tulltaxekommitténs förslag, men, såsom kompensering, provisorisk sänkning till hälften av spannmålstullarna, utgjorde en tydlig tillämpning av samma maxim.[1] Det åsyftade, såsom statsministern programmatiskt förklarade[2], att »åvägabringa ett närmande mellan de olika meningarna» i tullfrågorna såväl som utanför desamma och sålunda skapa ett modus vivendi i dessa spörsmål. Det bildade ett led i regeringens aktiva försoningspolitik. I väsentliga punkter blev det även med framgång genomfört.

Goda förutsättningar voro genom dessa åtgärder beredda för regeringens arbete även i andra trängande spörsmål. Försvarsfrågan, fallen vid de näst föregående två riksdagarna, togs ånyo upp. På statsministerns tillskyndan hade de gamla förslagen ytterligare modifierats och efter det politiska lägets krav omstuvats i sammanjämkningsriktning.[3] Propositionen gick visserligen ej igenom. Men avslaget i andra kammaren fattades med svag majoritet. Frågan hade fallit framåt.

[1] Industritullarna beslutades med hjälp av den protektionistiska voteringsmajoriteten, d. v. s. genom pluraliteten i första kammaren plus minoriteten i andra kammaren. De föreslagna sänkningarna i spannmålstullarna företogos delvis med stora förskjutningar i voteringsunderlaget; f. ö. förvandlades de, med ändring av regeringens förslag, till definitiva och reducerades i några punkter genom förstakammarmajoritetens motstånd. I övrigt se Montgomery, a. a., s. 180 ff.

[2] FK. 11: 7; AK. 11: 7.

[3] »Skäl av politisk natur» bliva enligt statsministerns hemställan (yttrande till statsrådsprot. $^{4}/_{1}$) bestämmande för förslagets utformning. Den s. k. generalskommitténs förslag får endast förord vid krigsministerns synnerligen reserverade anslutning till propositionen; denne hade nämligen först efter föregående avskedsansökningsmanöver förmåtts att fortfarande ställa sig till disposition för regeringsarbetet och under, i det särskilda anförandet berörda, förbehåll biträda statsministerns förslagslinje (AK. 26: 63). Nämnda militära förslag frambäres i stället såsom motion i FK. (f. krigsministrarna Ryding, Peyron). Statsutskottets omarbetning av regeringsförslaget accepteras i debatterna av stats- och krigsministrarna såsom absolut minimum, vad antalet övningsdagar beträffar. En reducering härutinnan betecknas såsom »oantaglig» för den nuvarande regeringen. »Det är icke tänkbart, att åtminstone denna regering skulle tillstyrka konungen att antaga ett förslag, som gör övningstiden kortare än de av Kungl. Maj:t föreslagna 90 dagarna — —. På den siffran kan man icke göra någon som helst nedprutning.» AK. 25: 13.

Regeringen släppte icke taget. Försvarsaktionen fullföljdes med utomordentlig skicklighet och energi. Boström inledde ett formligt parlamentariskt fälttåg. På krigsministerposten gjordes ett ombyte, som tydligt betonade den fasta viljan. Generalintendenten Palmstierna, som i riksdagen på sistone begått en del fauter[1] och för övrigt ej, såsom statsrådsprotokollet för förra regeringsinitiativet visade, var fullt »pålitlig» i fråga om statsministerns försvarslinje, ersattes med generalstabschefen, generalmajor Rappe. Det fallna förslaget omarbetades i vissa delar i överensstämmelse med statsutskottets utlåtande vid senaste riksdag, utan väsentlig inskränkning på dess försvarspolitiska styrka men med politiskt väl avvägda medgivanden åt de intressen på lantmannahåll, som in i det sista spjärnade emot, och om vilkas speciella önskningar statsministern dels sedan gammalt var underrättad, dels även genom för ändamålet inledda personliga konferenser gjort sig närmare orienterad.[2]

Riksdagen sammankallades på hösten vid väl vald tidpunkt till urtima möte.[3] Ett intensivt politiskt förhandlingsarbete med personliga bearbetningar och påpressningar av olika slag inleddes av statsministern redan före sessionens officiella begynnelse och fortsattes under urtimans förlopp. Motståndet bröts på detta sätt på den ena punkten efter den andra genom skickligt anlagda medgivanden och motdrag. Förslaget gick med blott smärre ändringar igenom med betydande majoritet.

Regeringens urtima seger betydde ett starkt tillskott till dess prestige. Lösningen hade vunnits genom dess omsorgsfullt beräknade, praktiskt-politiskt anlagda initiativ, genom en skicklig offensiv förhandlingsmetod med utnyttjande av den parlamentariska partikonstellationens alla invecklade konjunkturer och förmedelst ett fast samt på samma gång smidigt uppträdande i debatterna. Den taktiskt utomordentliga hopfogningen av »regeringens urtima majoriteter»[4] ansågs såsom ett

[1] Hans parlamentariska uppträdande i AK. hade ej varit fullt lyckligt. Det yttrande han fällde i debatten om värnpliktslagen 1892: »Det är herrarnas plikt att votera det», föranledde den bekanta repliken från Andersson i Nöbbelöf: *»Jag för min del voterar icke på kommando»!* AK. 26: 64, 66.

[2] Jfr Törnebladh, Riksdagsminnen, s. 133.

[3] Enligt uppgift, DA. $^{11}/_{4}$, skulle fråga om riksdagsupplösning varit på tal inom regeringen; dylik åtgärd hade emellertid befunnits olämplig.

[4] Såsom debatter och tidningskommentarer utvisa, gingo de olika delarna av förslaget i andra kammaren igenom med hjälp av skiftande majoritetsgrupperingar. Sammansättningen på bifallssidan växlade från fall till fall. Lockbetena voro mångahanda: förmögenhetsskatteprincipen i finansplanen, tullkoncessioner, specialbestämmelser angående värvningsreglerna samt, framför allt, de »urtima löftena» (protokollförda i ett av statsministern med instämmande av statsrådskollegerna i konselj $^{23}/_{9}$ 1892 gjort uttalande, av riksdagen senare accepterat även för dess del) av huvudsakligt innehåll, att de ökade skatter, som av försvars- och grundskattereformerna kunde föranledas,

mästerprov på dess durkdrivna politiska regie och som ett talande bevis över huvud taget på dess intima parlamentariska kontakter och starka ställning. Det behövdes icke den skärande kontrasten till ämbetsmannakonseljens tillbakadragna passivitet och isolering vid urtiman 1871, för att icke tala om 1875, för att framhäva detta. Även i jämförelse med en del senare ministärers, däribland även Posses, tveksamma, tunga taktiska metoder tedde sig ministärens nu ådagalagda aktivitet och verksamhetsförmåga såsom ett betydande framsteg.

Försvarsbeslutet medförde även efterverkningar av annat slag, vilka från regeringens synpunkt inneburo en fördelaktig förskjutning i den politiska situationen. Det gav regeringen friare händer att gripa sig an med andra brännande spörsmål. Samtidigt bröt det i en central fråga sönder majoritetskoalitionen från 1890, den enhetliga »oppositionsfronten»: gamla lantmannapartiet-centern-Stockholmsbänken. Andra kammaren gjordes därigenom lätthanterligare, mer mottaglig för inverkan från regeringsbänken än förut. Vidare stabiliserade reformen tullbesluten genom tullinkomsternas fastlåsande i försvarsorganisationen. Vägen var sålunda beredd för den samlingspolitik, som ministären satt på sitt aktionsprogram.

Regeringen försuminar icke att under följande riksdagar utnyttja konjunkturen. Den arbetar målmedvetet på att befästa den och lägga den allt bättre tillrätta för sina syften, samtidigt som den begagnar den för att föra sitt sakprogram igenom och stärka sin ledande position. Riksdagens medlande grupperingar erhålla på allt sätt understöd. Regeringens mångsidiga initiativarbete präglas av en genomgående strävan att samla kamrarnas moderata element och riksdagsmajoritet kring centerprogram. Regeringspolitiken reagerar uttryckligt och bestämt mot de extrema partiriktningarna, vare sig till höger eller vänster, i första eller andra kammaren.

Den politiska ställningen under ministärens begynnelseår gör närmast vänsterfronten aktuell. Försvars- och industritullpolitiken genomföres under motstånd förnämligast från detta håll. Högerfronten ligger dock icke alldeles nere. Regeringens bestämda avvisande av strängare kamppolitik i de nämnda tvenne huvudfrågorna framkallar en konservativ, ultraprotektionistisk förstakammaropposition. Skärmytslingar av allvarlig art uppstå, särskilt i tullfrågan. 1894 hävdar regeringen mot en stark protektionistisk strömning, i första kammaren anförd av Reuterswärd, med erinran om de urtima löftena[1] status quo i

förutsattes icke skola uttagas genom konsumtionsskatter utan genom direkta och förmögenhetsskatter.

[1] Statsministern FK. 13: 17. Jfr Lithander, 1886—94, en nioårsperiod, s. 108.

fråga om agrartullarna. 1895, då agitationen under rådande stora prisfall blir alltför stark (protektionistisk petitionsrörelse på hösten 1894), tar den initiativ och påbjuder tullhöjning (tullukasen på trettondagen) samt avgiver till riksdagen förslag om motsvarande höjning av tullsatserna, dock icke större än att den på flera punkter giver förstakammaroppositionen anledning till revision och förorsakar häftiga konservativa anmärkningar över systemet »för sent». Förhoppningarna på protektionistiskt håll om ministären Boström hava med dessa åtgärder i dess första år i viktiga delar svikits. Kritiken är rätt bitter.

Emellertid är det förnämligast åt den andra sidan, som regeringen vid denna tid inriktar sina huvudkrafter till kamp. Där går ministären öppet till offensiv. Propositionen 1892 angående fixering av kamrarnas ledamotsantal samt av representationsrätten för land och stad, ledsagad av statsministerns kraftiga förord[1] och andrakammarvänsterns, däribland f. statsminister Themptanders, förbittrade motstånd, innebär ett direkt motdrag mot den radikala rörelsen, en »vingklippning» av dess rekryteringsmöjligheter.[2] Regeringsförslagets antagande och definitiva stadfästande 1894 befäster tillika kammarens politiska centerorientering. Det utgör resultatet av en alliance cordiale mellan regering och flertalet lantmannarepresentanter, som demonstrativt blottar schismen mellan de senare och den egentliga vänstern, speciellt mellan gamla lantmannapartiet och stadsradikalismen.

Sammanslagningen mellan lantmannapartierna 1895 satte inseglet på utvecklingen. Partifusionen låg så att säga i fortsättningen på »vingklippnings»-politiken. Den gav den yttre organisationen åt centerbildningen i andra kammaren. Radikalismen isolerades och blev närmaste tid dömd till ohjälplig minoritetsställning. Det återförenade lantmannapartiet, hopfogat av element från protektionistiska och frihandelsvänliga grupperingar, bildade med sitt prononcerat moderata program den parlamentariska basis i andra kammaren, som behövdes för en medlingspolitik sådan som den av regeringen företrädda.[3]

---

[1] 1894, AK. 10: 31.

[2] Prop. vilade på föregående riksdagsbeslut 1890, 91, som av formella skäl blivit vägrat sanktion. Se i övrigt Wallengren, Förstakammarfrågan, s. 52 ff. — Themptanders ledarskap för den moderat-radikala oppositionella falangen i andra kammaren observeras särskilt; dennes av talrika instämmanden åtföljda anf. 1894. AK. 11: 3 ff.

[3] Se partiets »grunder» och program »för partiets fortsatta strävanden» $^{12}/_{5}$ 1896, O. Jonssons i Hof valtal i Ljusdal $^{16}/_{7}$ 1896 (stenografiskt refererat i DN.) samt densammes broschyr »Genmäle och förklaring», 1896, med dess starka betonande av »moderation» i tullfrågan och unionsfrågan (mot första kammarens konservativa) och kritik mot försöken till en »avancering till en radikal vänsterpolitik» (de samtida planerna på ett slags centerbildning på vänsterprogram med Themptander såsom avsedd ledare, såsom synes av samtida uttalanden. Jfr bestyrkt uppgift hos Millquist, Huru skola vi 1896 besätta vår Stockholmsbänk? av Rolf, s. 45).

Nyorganisationen samstämde så uppenbart med regeringens intentioner, att man från radikalt håll direkt utpekade den såsom en lyckad kupp från regeringens sida, »ett led i rikspolitikerns parlamentariska manövrerande».[1] Vederbörande funno sig föranlåtna att dementera ryktena såsom osannfärdiga och illasinnade diskrediteringsförsök. Olof Jonson i Hof förnekar, att något regeringsinitiativ legat bakom.[2] Ifvar Månsson i Träa tillbakavisar indignerad påståendet, »att regeringen gått med sammanslutningsdekret i fickan». Huru därmed än må hava förhållit sig[3], obestridligt torde vara, att det hela skett med Boströms välvilliga samförstånd och till båtnad för hans intressen. Statsministern hade skäl att känna sig tillfredsställd med den nya partibilden.

Visserligen var den icke i alla avseenden gynnsam. Brister från regeringens synpunkt kunde spåras både i ett och annat. Man uttalade på sina håll vissa tvivel, huruvida det restituerade majoritetspartiet skulle visa sig tjänligt för regeringens syften. Man erinrade om det gamla lantmannapartiets skaplynne. En återuppståndelse för partiet borde väl även innebära ett upplivande av dess gamla traditioner. Dessa hade aldrig visat sig gynnsamma för instrumentering till regeringstjänst; snarare riktat ett ständigt tryck mot regeringsmakten. Anmärkningen hade utan tvivel till en viss grad sin riktighet. Den pekade på en ömtålig punkt. Den lantmannapartistiska självkänslan, stärkt av

[1] Dagens Nyheter. Denna framställning har sedan blivit tradition inom vänstern: »Boström skapar tyngdpunkten» (DN. $^{9}/_{3}$ 1911) och gör sålunda »erövringen av andra kammaren» (Spångberg). Andrakammarmajoriteten organiseras, öppet eller förstucket, genom statsministern själv såsom medagerande eller genom hans handgångne hjälpare, till ett regeringsparti. Denna version biträdes även, ehuru med viss reservation, i några konservativa relationer av förloppet. Så understryker DA. i sin retrospektiva framställning $^{17}/_{9}$, $^{20}/_{9}$ 1900, att Boström i fusionen »hade en högst betydande andel»; till grund för densamma låge hans »sammanslagningspolitik». »Säkerligen hade detta mål (sammanslagningen) med den därav följande parlamentariska maktställningen stått för hans blickar vid de avvikningar från den konsekvent skyddsvänliga och samhällsbevarande politiken, till vilka regeringen under de närmast föregående åren vid olika tillfällen gjort sig skyldig.»

[2] Redogörelse för sammanslagningen i a. broschyr 1896.

[3] Tills dels sammanhänger frågan med spörsmålet, till vilken grad och i vilka former Boström efter sin statsministerutnämning uppehållit förbindelsen med sitt förra parti, nya lantmannapartiet. Att han flitigt utnyttjade och vårdade sina gamla personliga försänkningar bland lantmännen är känt och utgör en väsentlig ingrediens i hans smidiga förhandlingstaktik (varom vidare nedan). Men huruvida denna kontakt var av mer kontinuerlig, fast natur och i detta speciella fall spelat särskild roll, är ännu oavgjort. Man kan blott anföra, att på riksdagshåll Boströmska inspirationer allmänt misstänktes såsom mer eller mindre direkt medverkande till den slutliga uppgörelsen i den sedan flera år förhandlade sammanslagningsfrågan och att lantmannadementierna, restriktivt tolkade, ingalunda alldeles uteslöto detta. — I varje fall måste det annoteras såsom ett faktum av symptomatiskt intresse, att överhuvud taget möjligheten och sannolikheten av ett sådant ministärens ingripande i partibildningsarbetet ifrågasattes. En misstanke av liknande art hade näppeligen, om undantag göres för den Themptanderska ministären, kunna tänkas riktad mot konseljerna av äldre årgångar!

återföreningen, skulle säkerligen icke utan motstånd foga sig efter regeringens fingervisningar. Den var förvisso icke benägen att påtaga sig ett regeringspartis strängare förpliktelser. Dock var å andra sidan anledning framhålla, att den nya andrakammarmajoriteten ingalunda kunde betraktas såsom en ren återuppståndelse av den forna. Separationstiden hade satt spår. Grundskattefrågans successiva avskrivning mildrade den klasspolitiska intressebetoningen och slakade den strama disciplineringen. Den ena lantmannahalvans intima allians i viktiga frågor med städernas och första kammarens konservativa samt samarbete i vissa fall med regeringen hade lett till viss hänsyn för regeringsmaktens krav; man hade vant sig vid något större konsideration för dess önskningar än förr i tiden. Andrakammarmajoriteten kunde på denna grund numera antagas bliva betydligt mera mottaglig för skäl från regeringsbänken och böjlig för sammanjämkningsarbete à la urtima regien, än vad den under den klassiska lantmannaregimen varit.[1] Följaktligen tedde sig framtidskalkylerna för regeringen, även när de uppgjordes med den försiktighet, som äldre erfarenheter i detta fall påkallade, i närvarande läge, särdeles i hågkomst av äldre depressionstider, avgjort gynnsamma.

Detta gällde även vid betraktande av den allmänna riksdagspolitiska situationen. Partiställningen inom representationen från den stora fusionen intill seklets utgång var följande. I andra kammaren: ett majoritetsparti till sin sociala struktur liknande det gamla lantmannapartiet men beträffande sin inre sammanhållning betydligt mindre disciplinerat[2] och genom moderering av de klasspolitiska elementen i sitt program i någon mån s. a. s. parlamentariserat; vid sidan av denna blockbildning en vänsterminoritet splittrad på flera växlande smågrupper: de ur centern (1890—95) utbrutna nya centern (»borgmästarepartiet») 1894—96 och frihandelsvänliga centern 1895—97 samt från 1895—1900 folkpartiet, jämte en talrik skara »vildar».[3] I första kammaren: ett kompakt konservativt protektionistiskt parti, omfattande vid pass $^3/_4$ av ledamöterna (den »kända majoriteten», »stora partiet»); vid dess sida en moderat centersammanslutning och en stor

[1] Faktum belyses ingående, ehuru i överdrivet grell färgläggning, i den radikala oppositionens kritik, exempelvis i folkpartiets valupprop 1896 om »den folkvalda kammarens undfallenhet» för regeringen. Det blev närmast upphovet till läran om »annexpolitiken».

[2] 1896 omedelbart illustrerat genom separata valupprop från enskild grupp inom partiet, dat. $^{15}/_5$, $^{22}/_7$, och i riksdagen ofta iakttaget i form av inre desorganisation; partiröstning i egentlig mening synes ej, åtminstone icke i samma utsträckning som förr, hava nyttjas. Utskottsvalen visa f. ö. splittringstendensen.

[3] Tiden 1897—99 är en formlig vildarnas period i tvåkammarriksdagens historia. Ej långt från $^1/_3$ av kammarens ledamöter stå, enligt uppgift, utan fast hemortsrätt i något parti. Diskussionsklubbar utgöra ett slags surrogat för fastare organisation.

vildeskara. Konjunkturen kan för regeringen och dess centerpolitik betraktas såsom i stort sett rätt god. Svårigheterna äro närmast att finna i den alltjämt i betydande mån bevarade, särskilt genom »stora partiets» prononcerat konservativa hållning accentuerade, motsättningen mellan kamrarna. Icke alltid går den att överbygga på sammanjämkningslinjen eller via gemensamma voteringen.

I stort sett lyckas regeringen under tiden 1895—1900 med framgång bevara sin ledande medlarroll.[1]

Regeringens anslagsäskanden beviljas, i synnerhet inom lant- och sjöförsvarsdepartementen, i rikligare mått än vanligt förmedelst den kompakta förstakammarpluralitetens effektiva understöd i gemensamma voteringen.[2] Lag- och grundlagsförslag, även av rätt konservativ art, vinna bifall också i andra kammaren. Olika majoritetskombinationer stå för det ena och andra fallet till förfogande. Vid flera tillfällen sviker visserligen det parlamentariska stödet. Ministären Boström måste, liksom sina föregångare, registrera åtskilliga nederlag och misslyckanden. Men de hava märkbart förminskats i betydelse. Regeringsförslagen äro alltför skickligt politiskt avvägda och parlamentariskt preparerade för att falla till marken på samma sätt som en gång ämbetsmannakonseljernas riksdagspetita eller önskelistor. Vad som ej det ena året når upp

[1] Framställningen giver endast en översikt i korta drag av riksdagspolitiken för dessa år i de delar, som beröra det allmänna förhållandet mellan regering och representation. Den lämnar en skissering av huvudlinjerna i relationerna, närmare belysta av en del speciella fall, i vilka regeringstaktikens medel och mål framträda i särskilt klar och karaktäristisk utformning. Behandlingen kompletteras på dessa punkter av den karaktärisering av den Boströmska ministärens allmänna praxis, som återfinnes i kapitlets avslutningsparti. I övrigt hänvisas till kända översikter av tidens historia i Sveriges historia och i Nordisk familjebok (art. Sverige, Sverige—Norge, E. G. Boström), där belägg för textens allmänna framställning över regeringsärendenas normala gång delvis återfinnas. Tidningarnas riksdagsöversikter hava, kontrollästa mot riksdagsprotokollen, för framställningen varit av god hjälp. Eljest har den så gott som fullständiga frånvaron av publicerade memoaruppteckningar från denna liksom närmast följande tid utgjort en brist i det historiska materialet av synnerligen kännbart slag. Törnebladhs Riksdagsminnen erbjuda föga utöver en registrering av viktigare händelser under riksdagarna, grundad på förut kända, i protokollen tillgängliga fakta.

[2] Se siffermässiga beräkningar, i sina detaljer ej fullt hållbara men i sin allmänna tendens fullt klara, hos Spångberg, Förstakammargärningar, 1905, s. 186, samt av KU. 1904, n:r 4, reservation (D. Bergström m. fl. rörande tioårsperioden 1894—1903) och hos Malmroth, Kamrarnas inbördes ställning i stater med tvåkammarsystem, s. 65 (för åren 1889—1899) ävensom i Statsvet. Tidskr. 1902, s. 61. — En jämförande kasuistik över riksdagspropositioner, deras proveniens (ev. från riksdagsskrivelser), deras antagande, förkastande, överarbetande, skulle giva intressanta resultat men måste, då den fordrar allt för stor apparat, ur denna framställning uteslutas. — Det må anmärkas, att i vissa fall gemensamma voteringsmajoriteten på första kammarens tillskyndan till och med överbjudit regeringen (ex. i anslagen till krigsfartygsmateriel och eldhandvapen 1899, föreslagna i enskilda motioner) vilket, måhända icke utan skäl, stundom tolkades såsom indirekt kritik av regeringen (Lithander, motionär, Återblick över 25 riksdagar, s. 201 f.), i andra fall åter torde företagits i mer eller mindre förtäckt samförstånd med densamma.

till den nödiga voteringssiffran återkommer i tvingande fall ett annat, eventuellt något omändrat och försett med än bättre borgensförbindelser från nyvunna intressenter.

Ej heller tvekar statsministern att i särskilt svårartade och betydelsefulla fall av hotande politisk konflikt insätta utomordentliga krafter för att driva regeringens vilja igenom. Det återstår ministeriella resurser även utöver den konfidentiella personliga övertalningen och kompensationspolitiken. Avgångshot skärpt till offentligen framställd kabinettsfråga utgör ministärens yttersta maktmedel. Det tjänstgör, såsom en oppositionstidning, något överdrivet, uttryckt det, som »ett bart huggande svärd, nedgörande i sina verkningar». Men det är även tveeggat, riskabelt att hantera, användbart endast under speciella omständigheter. Bevarat för exceptionella tillfällen och då med skicklighet begagnat, förmår det emellertid göra regeringen goda tjänster. Resultat ernås, som eljest varit ouppnåeliga eller starkt ifrågasatta.

1896 skymtar det för första gången i första kammaren vid behandlingen av lagbyråfrågan. Statsministern ställer icke formligen kabinettsfråga men giver ej dess mindre åt kammarens beslut en särskild högpolitisk betydelse genom att i debatten före voteringen beteckna ett omröstningsresultat i överensstämmelse med oppositionens yrkande såsom direkt angrepp mot honom själv i egenskap av konseljens ledare. — Ställningen, i senare sammanhang utförligare relaterad, var i korthet följande. En stor del av första kammarens konservativa element kände sig missnöjd med regeringens enligt dess uppfattning alltför långtgående eftergivenhetspolitik mot Norge i unionella spörsmål samt gent emot andra kammarens och en radikal folkopinions önskningar, speciellt såsom de kommit till uttryck i kravet på rösträttsreform. Då ministerskiftet Östergren-Annerstedt en av de första dagarna i februari detta år uppfattades såsom ett tecken på ministärens fortskridande vänsterorientering och en förberedelse för den väntade rösträttspropositionen, sökte en del av förstakammaroppositionen ett tillfälle till direkt prickning av den nye justitieministern och därmed av ministärens chef. Den begagnade i detta syfte frågan angående anslag till lagbyrån. Från konservativt håll yrkades avslag under en motivering, som tydligt lät de rent politiska skälen framskymta. Statsministern uppträdde då vid behandlingen av detta ärende, bemötte den sakliga argumentering, som framburits för avslaget, tillbakavisade utomordentligt energiskt de politiska angreppen och förklarade sig för sin del skola betrakta ett avslag som en öppen misstroendedeklaration från kammaren. Anslaget beviljades i överensstämmelse med regeringens äskande (73—54).

Statsministerns resoluta ingripande tillskrevs en väsentlig andel

i affärens gynnsamma utgång. Oppositionens ställning var visserligen i och för sig på grund av åtskilliga omständigheter, oskicklighet vid iscensättandet, ärendets för dylik manöver olämpliga karaktär o. s. v., rätt svag. Tveksamhet och direkta motsättningar inom de konservativa leden visade sig redan från början. Men den offensiva taktiken från ministerchefens sida medförde den fullständiga upplösningen. Partibanden sprängdes genomgående, trots ledarens, Reuterswärds, föregående preparationer på särskilt partimöte och upprepade anmaningar till ståndaktighet inför avgörandet. Ett flertal kammarledamöter, enligt vad som uppgivits upp till ett tjugotal[1], ändrade sitt votum. Omröstningsresultatet blev på så sätt en direkt seger för den ministeriella motaktionen. Den innebar, om icke ett oförbehållsamt förtroende-, så dock ett avvärjt misstroendevotum och en betydande tillsats till ministerchefens politiska prestige.

1898 har påpressningen, denna gång adresserad även till medkammaren, ytterligare skärpts. Den är nu tillspetsad i ren ultimatumform. Saken gällde anslag till Ofotenbanan (Gellivare—Riksgränsen). Vederbörande utskott hade avstyrkt den kungliga propositionen i ärendet. Vid behandlingen i första kammaren gjorde Boström bifall till propositionen (von Otters reservation) och avslag såväl på utskottets hemställan som på det av Lundeberg framställda medlingsförslaget, till kabinettsfråga för sig och vederbörande departemenschef. Han förklarade i förstakammardebatten skarpt och otvetydigt[2]: »Är det att undra på, om den föredragande departementschefen känner sig kompromitterad av ett dylikt tillvägagångssätt? (enligt vilket, efter statsministerns mening, civilministerns underhandlingar och överenskommelser, baserade på föregående riksdags tydliga uttalanden, skulle bliva desavouerade). Jag undrar ej därpå; jag delar fullkomligt hans uppfattningssätt och jag ställer mig helt solidarisk med honom — —. Då vi, med vår uppfattning av vad som är rätt, icke kunna tillstyrka något sådant (som beviljande av den av enskilt bolag sökta koncession å banan), måste saken genom ett avslag komma i ett läge, ur vilket vi icke kunna föra den — —. Vad jag nu sagt, mina herrar, är en övertygelse till vilken jag kommit, varken av nyck eller begär att göra min åsikt gällande, utan efter en allvarlig prövning. Jag har trott det vara min plikt att här säga denna min mening, icke för att därigenom utöva tryck på någons övertygelse, utan för att bevara åt mig rätten att efter min prövning få handla, sedan riksdagen fattat

[1] Enligt DA. $^{17}/_{2}$, vilken även kommenterar affären som en ministeriell seger.
[2] FK. 18: 44; överensstämmande AK. 22: 19.

sitt beslut.» En överensstämmande deklaration avlämnades i andra kammaren.

Kabinettsfrågan, vilken i fråga om tydlighet knappast lämnade något övrigt att önska, föranledde anmärkning ur principiellt konstitutionella synpunkter, särskilt från första kammarens tvenne statsrättsliga experter professorna Blomberg och Alin. Den förre[1] riktar sig mot det »utslag av en nyhet, vilken han icke gärna vill se inympad på vårt parlamentariska liv», som han i statsministerns uttalande finner innesluten. »I denna förklaring synes mig nämligen ligga en maning riktad till kammarens medlemmar, att de skola utan vidare taga för god den uppfattning, vilken konungens rådgivare i den kungl. propositionen förordat», alltså en erinran med hot om ministerkris. »För mig synes detta vara ett dåligt sätt att skapa kabinettsfråga. Detta må vara på sin plats, *om* och *när* det gäller en fråga av verkligt *politisk* innebörd; då kan det vara regeringens både rätt och plikt att rikta ett sådant maningens ord till representationen. Men då det gäller en fråga av den föreliggandes art eller en rent *ekonomisk* fråga, i vilken riksdagen särskilt bör äga rätt att besluta, så synes mig riksdagen böra kunna gå fri från dylika påtryckningar uppifrån. — — Jag anser det ligga någonting demoraliserande för det parlamentariska livet uti dessa i oträngda mål till folkets representanter riktade maningar. Ett dylikt tillvägagående måste leda därhän, att folkrepresentationens känsla av egen värdighet och av eget ansvar försvagas, och jag finner detta vara av en särskild betydelse, när det gäller en kammare, som på grund av alla sina tendenser ändock är böjd att understödja de förslag, som utgå från regeringen. Rätten att få fritt och självständigt överväga, vilken ställning man vill intaga i föreliggande frågor, bör med avseende å en sådan kammare särdeles omsorgsfullt respekteras.» Upprätthållandet av kammarens värdighet och folkrepresentationens oavhängighet motiverar alltså hans protestyttrande. — Alin förklarar, åtminstone om man får tro pressens referat[2]: »Jag vågar säga, att, till följd av de studier jag gjort i andra länders statsförfattningar, det överraskade mig i hög grad, att tidpunkten för anläggandet av en järnväg kan få en sådan betydelse, att det blir en kabinetts-

[1] FK. 19: 65.

[2] I riksdagsprotokollen (FK. 19: 37) återfinnes denna anförda del av hans yttrande icke. De återgiva endast hans summariska protest mot att omröstningen skulle dikteras, icke av sakskäl, men »väsentligen på grund av personliga hänsyn». Alin har tydligen vid närmare eftertanke funnit sin konstitutionella argumentering bristfällig. Referatet är ur DA. $^{31}/_{3}$, och bestyrkes av annat referat i StD., vilket i sammandrag antyder anförda passus. — Med dessa kritiska anföranden må även jämföras Reuterswärds yttrande, FK. 19: 67: »Det synes vara meningen, att vi med förbundna ögon skola gå till votering, ty här gäller icke resonnera, bara votera!»

fråga, och att minsta modifikation i det kungliga förslaget skall hava till följd, att ministärens chef avgår. Detta förefaller mig oförklarligt — —.» — Statsministern replikerar[1], att han »ej haft för avsikt att utöva något tryck på någon ledamot i kammaren». Han »hoppas, att var och en må rösta så, som han själv finner vara riktigast och efter sin övertygelse. Men även jag har min övertygelse, och i den ställning, jag bekläder, trodde jag, att jag handlade rätt, då jag på förhand tillkännagivit densamma». — Anslaget gick i båda kamrarna igenom (71—64, 126—85).

Voteringsresultatet betecknades även denna gång såsom till betydande del beroende på statsministerns ingripande. Statsministern hade visserligen funnit angeläget att så vitt möjligt reducera kabinettsfrågans yttre proportioner genom att högtidligen avsvärja sig all avsikt att öva tryck på någons övertygelse. Men denna ursäkt eller reverens för kammarledamöternas ömtåliga självständighetskänsla, som naturligtvis hade sitt taktiskt välberäknade syfte att för den enskilde släta över förödmjukelsen att behöva rucka på sin ståndpunkt i sakfrågan, betydde i realiteten föga. Faktum var, att representationen öppet och oförbehållsamt varit ställd inför ett ultimatum. Regeringen hade inför den avgörande voteringen satt makt bakom ordet. Bifall var det nödvändiga villkoret för att statsministern skulle sitta på sin post, avslag betydde ministärens upplösning. Att detta alternativ måste i väsentlig mån inverka på det personliga ställningstagandet på bekostnad av den egna övertygelsen i sakfrågan hos alla dem, som önskade ministären Boströms kvarstannande, även om de, såsom för en del av dem gällde, i flera och viktiga avseenden icke kände sig tillfredsställda med regeringspolitiken, kunde icke med sofisterier bortförklaras. Det var från alla sidor erkänt och otvivelaktigt av statsministern själv åsyftat, trots den yttre posen. Voteringens utgång med omsvängning från majoritetens ståndpunkt på det förberedande utskottsstadiet, gav följaktligen tydligt vid handen, att båda kammarmajoriteterna slutit upp kring ministären i ett slags förtroendevotum. Den konstaterade offentligen, att den opposition, som i olika frågor på skilda håll förefanns, icke inom någondera kammaren nått den omfattning, att majoriteterna fordrade eller önskade ministärens avgång. Boström hade ånyo fått beviset därpå i sin hand.

Två år senare, vid riksdagen 1900, kom kabinettsfrågan åter till användning. Forum var denna gång andra kammaren. Saken gällde anslag till stärkande av landets fasta försvar, d. v. s., enligt regeringens plan, till fästningsbyggande vid Boden. Starka krafter inom andra

[1] FK. 19: 68.

kammaren motarbetade en sådan anslagsbevillning, vad Bodenfästningen angick. Detta hade i en reservation mot utskottets tillstyrkande hemställan kommit till uttryck. Anslag skulle enligt denna andrakammarreservation endast beviljas till landets *nuvarande* fasta försvar. Vid frågans behandling i plena uppträdde statsministern med ett längre, sakligt utredande föredrag, vilket han avslutade med följande politiska vädjan till kammaren[1]: »Det är just därför, att jag har denna övertygelse (att riksdagen skall bifalla Bodenfästningen), som jag stannat på den post jag har, ty tro mig, mina herrar, jag anser denna fråga så viktig, att i samma stund jag kommer på det klara med, att den icke omfattas av svenska riksdagen, då vill icke vidare jag stanna kvar på denna post.» Krigsminister Crusebjörn sekunderade omedelbart[2]: »Jag får förklara, att jag ej kan stanna på denna post, såvida ej riksdagen tillmötesgår den fordran, jag här gjort mig till målsman för. — — I likhet med vad hans excellens herr statsministern förut sagt, får jag därför förklara, att, om nu förevarande förslag mötes av ett avslag, som jag anser som definitivt, jag icke kan fortfara att verka på denna post, jag nu innehar.» — Det begärda anslaget avslogs i andra kammaren med betydande majoritet (130—73), bifölls i första kammaren (108—16) samt beviljades med den senares hjälp i gemensam votering (212—149; FK. 125—14, AK. 87—135).

Utgången betydde en ny seger för regeringen. Tidningarna trodde sig delvis i röstsiffrornas starka stegring på bifallssidan, från de preliminära kammaromröstningarna till gemensamma voteringen, kunna avläsa effekten av statsministerns fasta antingen—eller. Till vilken grad dessa tolkningar voro berättigade undandrager sig ännu bedömande. Att de inneslöto en stark bottensats av sanning är dock otvivelaktigt. Tydligen innebar voteringen av 7 maj en betydelsefull framgång för regeringen, även om dess politiska influens på andrakammarmajoriteten visade sig vara betydligt svagare än i förhållande till första kammaren.[3]

[1] AK. 25: 2.

[2] AK. 25: 52.

[3] Kabinettsfrågan föranledde denna gång varierande tolkningsförsök, varvid från radikalt håll i pressen en interpretation försöktes, vilken skulle göra statsministerns avgångshot mindre omedelbart och ställa det på framtiden: »mer såsom ett principiellt hänvisande på framtiden än såsom ett omedelbart antingen—eller» (DN.). Tolkningen tillbakavisades dock från andra håll rätt allmänt såsom krystad och orimlig och torde ej i riksdagen vunnit större tilltro. — Beträffande andra kammarens känslighet för regeringsultimatum befinnes denna, i överensstämmelse med gamla traditioner, betydligt mindre utvecklad än första kammarens. Trots ett vid denna tid ganska fast förtroendeförhållande mellan regering och andrakammarmajoritet har möjligen — såsom DA. tror sig kunna försäkra — »knappt en enda representant blivit av ministärens uppträdande föranledd att i voteringen låta sin mening böja sig under regeringens», nämligen i den första omröstningen. Dock torde, såsom i texten antytts, en del av

Trenne gånger har sålunda Boström under den senare hälften av sin statsministertid, 1895—1900, funnit situationen kräva utomordentliga åtgärder. I ett fall har han på förhand uttryckligt betonat, att avslag skulle tolkas såsom rent misstroendevotum; röstningen står för eller mot statsministern. I de tvenne övriga har avslag betecknats skola innebära avgångsorsak; voteringarna gälla direkt för eller mot demission av statsministern och av berörde departementschef. Vid samtliga tillfällen hava dessa ultimata markerat en exceptionell pressning från ministärens sida, insatt med välberäknad kraft i kritiska lägen. De äro ett utryck för den Boströmska regeringspolitikens på en gång välbalanserade och vid behov resolut offensiva förmåga. De visa en regering, som icke tvekar att i nödfall begagna sina yttersta, genom politiskt framskjuten, inflytelserik ställning givna, resurser för att driva sina huvudförslag igenom och bevara riksdagsledningen i sin hand. Det är en agressiv »hänsynslöshet», som under föregående tider i spörsmål av denna art, såsom med rätta påpekas, varit obekant. Samtidigt utgör det en modernisering i den ministeriella taktiken av den ingripande art, att den av åtskilliga kritici rent av stämplas såsom ett farligt avsteg från de sannt konstitutionella vägarna.

Även äger den ministeriella ultimatum-politiken i ett annat avseende ett speciellt drag, förtjänt beaktande. Ultimata ställas i alla tre fallen inför skilda fora: 1896 riktas den politiska vädjan till första kammaren, 1898 till båda kamrarna, riksdagen som helhet, 1900 till andra kammaren. Den växlande adresseringen är ett karaktäristiskt uttryck för den centerpolitikens strid på dubbel front, som, enligt vad förut anmärkts, utmärker den rådande regimen. Denna företer en från riksdag till riksdag och från fråga till fråga växlande aktualisering av skilda friktionspunkter, en från den i begynnelsen intagna utgångsställningen fortskridande utveckling och moderering, vilken åt regeringspolitiken under dessa år giver dess speciella rörlighet och opportunistiska prägel — en ministeriell taktik, enligt vad framgången visade väl avpassad efter den politiska ställningens för tiden säregna förhållanden.

Emellertid börja vid utgången av denna tid, i inledningen till det nya århundradet, bestämda tecken visa sig på en förvandling i det politiska läget. Rösträtts- och unionsfrågorna i förening inleda en för

höjningen av ja-rösterna i gemensamma voteringen för andra kammarens del vara att tillskriva »ministeriell omvändelse» (ja-rösterna stegras i första kammaren med 17, i andra kammaren med 14 röster; nej-rösterna sjunka i första kammaren med 2 och stiga i andra kammaren med 5 röster; pluraliteten ökas in summa från 35 till 63 röster; bakom förskjutningen i röstetalen ligger delvis det ökade allmänna deltagandet i röstningen, men delvis förmodligen även individuella omkastningar).

regeringen avgjort mindre gynnsam parlamentarisk situation. De bliva båda vid tiden kring sekelskiftet brännande vitala spörsmål, vilka verka partibildande, disciplinera till stramare sammanhållning än den föregående desorganisationens tid företett och påträngande fordra lösning. Spänningen inom riksdagen stiger högre. Pressningen på regeringen blir starkare. Dess rörelsefrihet begränsas. Fordran på klara färger och bestämd aktion från regeringens sida ställes med allt större bestämdhet. Gamla recept på jämkningsmetoder bota icke. Ministären får under de skärpta motsättningarna allt svårare att göra sin ledning gällande och åvägabringa bärande positiva resultat.

Rösträttsfrågan hade på 1890-talet blivit aktuell.[1] Ett energiskt organisations- och agitationsarbete i föreningar och allmänt rösträttsförbund, med petitions-, folkmötes- och »folkriksdags»-rörelse, hade givit den en förgrundsplats i allmänna opinionen och riksdagen. Den stigande serien motioner i ämnet mätte det riksdagspolitiska intresset. En kunglig proposition 1896, det första regeringsinitiativet, avgivet enligt statsministerns löfte 1893, visade, att även den första statsmakten, sedan direkta påtryckningar av olika slag (bl. a. deputation från första folkriksdagen 1893 och interpellation i andra kammaren samma år) påkallat dess ingripande, hade sin uppmärksamhet riktad på frågan, även om berörda förslag närmast framställde sig och behandlades såsom ett experiment och första uppslag. Dess avslag var i båda kamrarna på förhand givet. Kritiken av regeringsinitiativet, »ett sinnrikt politiskt konststycke, alster av en försiktigt trevande statskonst, som vill tillfredsställa allt och slutar med att tillfredsställa ingen»[2], var på ömse håll stark, ej heller i första kammaren utan inslag av en viss bitterhet.[3] Från regeringsbänken förmärktes icke något livligare intresse för utgången.[4]

Följande år vann rösträttsfrågan alltmer i aktualitet. Regeringen förhöll sig visserligen passiv. På direkt tillfrågan förklarade statsministern, att »inga sådana förhållanden hava inträtt», som påfordrade från regeringens sida ett återupptagande av frågan.[5] Men på andra håll verkades med så mycket större energi. Det liberala samlings-

---

[1] Kjellén, Rösträttsfrågan, särskilt kap. V, A, »Uppmarschen 1899—1902», samt Thyselius, Kampen för allmän rösträtt, 1902.

[2] Kjellén, a. a., s. 92, efter Zetterstrand i andra kammaren.

[3] Ett förebud till rösträttsnederlaget i första kammaren var oppositionen mot den nye justitieministern — »rösträttsministern» — i lagbyråfrågan, som offentligen konstaterade schism mellan ministär och majoritetsparti (se vidare nedan).

[4] Boström var för tillfället sjuk; försvaret i kamrarna sköttes av departementschefen Annerstedt. Statsrådet Åkerhielms reservation till rösträttsförslaget visade, att frågan var lämnad öppen inom regeringen.

[5] Svar på interpellation 1899 AK. 3: 11 f.

partiet, folkpartiets efterträdare på bredare basis, sammanförde kring rösträttsfrågan såsom central programpunkt, sådan den upptagits i det Friesenska skrivelseförslaget vid 1900 års riksdag, andra kammarens vänstergrupper. Det mobiliserade redan 81 namn för partimotionen. Rösträttsfrågan var bliven partifråga och partibildande fråga. Detta betydde ökade svårigheter för uppgörelsearbetet. Ännu voro visserligen stora delar av andra kammaren och en reformvänlig del av första kammarens höger benägna för en moderat lösning efter sammanjämkningslinjer, såsom riksdagsskrivelse av $^{10}/_{5}$ 1900 visade. Men även inom denna rymdes, liksom en gång i kompromisskrivelsens orakelspråk, skiftande strävanden. Kammarmotsättningen kunde icke fördöljas.

Ur denna situation var nu regeringen ålagt att framföra en lösning. Längre kunde svårligen, utan men för dess politiska prestige, inaktiviteten vidhållas. Representationen hade direkt vädjat till Kungl. Maj:t. Regeringen stod inför en uppgift med högre krav på politiskt förutseende, medlings- och ledningsförmåga än vad som tidigare påfordrats.

Samtidigt ställde unionsfrågan regeringen inför maktpåliggande uppgifter. De konstitutionella tvistefrågorna inom unionsrätten antogo gång på gång akut karaktär. De norska fordringarna å ena sidan, den svenska förstakammarhögerns unionsprogram å den andra blottade oförenliga motsatser.[1]

Mellan dessa skilda ståndpunkter sökte ministären, i god allmän överensstämmelse med konungens medlande intentioner och en utbredd andrakammar-opinion, med sin vanliga, loverande kompromissmetod lotsa sig fram. Hindren visade sig dock här betydligt större än i de inrikespolitiska spörsmålen. Klyftorna voro vanskligare att överbygga, de motsatta fordringarna oböjligare. Regeringens medlingslinje i unionsfrågan kom tidigt i kollision med den fast organiserade, i detta spörsmål i synnerhet orubbligt kompakta och viljefasta förstakammarmajoriteten. Divergenser blottades redan under 1890-talets tidigare år, mindre i de offentliga riksdagsförhandlingarna än utanför representationen, där den inre motsatsen tog sig skarpa uttryck i press, mötesuttalanden och diskussion man och man emellan. Den från första kammaren inspirerade revisionistiska rörelsen förlänades vid flera tillfällen en öppet antiministeriell karaktär. Under det unionspolitiska brytningsåret 1895 företrädde regeringen och en stor del av första kammaren skilda strävanden. Fortsatta utredningar (hemligt utskott vid riksdagen, i november den tredje parlamentariska uni-

[1] Till framställningen i Sveriges historia och Nordisk familjebok, art. Sverige—Norge, hänvisas i första hand.

onskommittén med representanter för skilda partier), väl även vissa koncessioner från regeringens sida, demonstrerade i förstakammarriksdagsmannen Douglas' utnämning med majoritetspartiets rekommendation till utrikesministerposten hösten samma år[1], bilade emellertid för en tid stridigheterna på denna punkt.

Flaggfrågans behandling 1899, Douglas' och statsrådet Åkerhielms avgång $^{13}/_{10}$ med anledning av densamma och ministerchefens egen notifikation $^{11}/_{10}$ av den norska flagglagen emot de demissionerande statsrådens avstyrkande, blottade ånyo motsättningen mellan de skilda linjerna inom unionspolitiken. En häftig utomparlamentarisk agitation i press och på politiska möten, där förstakammarkonservativa och deras meningsfränder stodo i direkt motsats till representanter för den moderata andrakammarmajoriteten, som gåvo ministären sitt moraliska stöd[2], lade den inre schismen öppet i dagen. Även riksdagsförhandlingarna gåvo i första kammaren uttryck åt en märkbart irriterad stämning. Förstakammarmajoritetens, av partiledaren Reuterswärd dirigerade, massinstämmanden i Alins och Björnstjernas yttranden i inledningen till 1899 års riksdagssession vid föredragning av det bordlagda betänkandet om vad i rikets styrelse sig tilldragit[3] — till själva sin iscensättning en i den konstitutionella praxis synnerligen märklig företeelse — hade avgivit en organiserad opinionsyttring, i vilken icke utan skäl ett förstucket misstroende till regeringens »fasthet» och »goda vilja» i den aktuella unionella konfliktfrågan ansågs inneslutet, en misstanke, som, första kammarens preventiva åtgärd till trots, vid flaggfrågans behandling senare på året, som nämnts, bekräf-

---

[1] Douglas var medlem av första kammarens majoritetsparti och känd såsom »fast» i unionspolitiken (se å ena sidan DA:s, å den andra DN:s kommentarer till utnämningen!). Företrädaren Lewenhaupt ansågs i första kammaren såsom representant för eftergivenhetspolitiken. Rörande dessa ministerskiften se f. ö. sammanfattande översikt av ministerutnämningspolitiken i kapitlets avslutande parti.

[2] Exempelvis Ivar Månsson $^{14}/_{7}$, på folkmöte mot flaggfrågeagitationen. Han ställde som lösen: »förtroende för regeringen». Såsom belysande för uppfattningen på motsidan må ett uttalande i Nya Dagligt Allehandas ledarespalt, publicerat $^{28}/_{9}$ 1900, efter Boströms avgång, anföras: »Excellensen Boströms hållning i flaggfrågan innebar en moralisk nedgång i hans politiska prestige, som kändes djupt och smärtsamt av alla fosterländskt sinnade medborgare, och från vilken, trots alla ministeriella och liberala uppförgyllningar, en fullständig återställelse av hans en gång av alla erkända statsmannaposition ej vidare var möjlig.» I sin karaktäristiskt anspråksfulla formulering torde omdömet vara kännetecknande, om ej för uppfattningen hos »alla fosterländskt sinnade», så dock hos de inflytelserika konservativa kretsar, för vilka tidningen var ett språkrör.

[3] Framställda, FK. 3: 5, 14, såsom »några betraktelser» över unionsfrågan, anknutna till uteblivandet i berättelsen av något meddelande om slutbehandlingen i sammansatt statsråd av 1895 års unionskommittés avgivna yttrande (varom i stället i annan form officiell kunskap blivit allmänheten delgiven). Se härom Gränström, Adresser och adressdebatter, s. 260 f.

tades. Remissdebatten vid följande riksdag[1] och dechargebehandlingen samma år med anmärkning i konstitutionsutskottets memorial angående förordnandet av norsk undersåte till kabinettssekreterare vid utrikesdepartementet jämte reservation av fyra förstakammarledamöter beträffande norska handelsflaggan, vilka anmärkningar föranledde, i den förra frågan en vidlyftig debatt i första kammaren, varefter den lades till handlingarna[2], i den senare skarpa uttalanden i plenardiskussionen[3], ådagalade det inom kammaren rådande djupa missnöjet med regeringspolitiken.

Även i unionsfrågan stod ministären inför svåra komplikationer. Den allmänna politiska konjunkturen var uppenbart förskjuten i för regeringspolitiken ofördelaktig riktning.

I denna situation lämnade statsministern rådkammaren.

Sedan början på sommaren 1900 hade i tidningarna spritts rykten, från början emanerande från statsministern närstående håll inom landsortspressen, sedan upptagna och livligt omdebatterade i huvudstadstidningarna, rörande hans förestående avgång. Man åberopade från den nyss avslutade riksdagen yttranden fällda av statsministern i förtroligt samspråk, vilka skulle tyda på avgjord obenägenhet att längre bära statsministerämbetets bördor.[4] Han skulle redan i juni bestämt sig för att draga sig tillbaka.[5] Angående orsaker och närmare omständigheter var man ännu icke med någon visshet underrättad. I mitten på augusti kunde pressen meddela, att underhandlingar för ministärrekonstruktion begynt; Boströms avgång vore en given sak.

En månad senare, den 12 september, innehöll Posttidningen det officiella meddelandet om lösningen på frågan. »Kungl. Maj:t har denna dag, uppå därom gjord underdånig avskedsansökan, beviljat hans excellens herr statsministern E. G. Boström nådigt avsked. Samma dag har Kungl. Maj:t till statsråd och statsminister i nåder utnämnt och förordnat amiralen m. m. friherre F. V. von Otter.» — Under tidningsrubriken »Underrättelser från konungens kansli» offentliggjordes samtidigt: »Vid beviljande av nådigt avsked åt hans excellens herr statsminister Boström har H. M. Konungen täckts betyga sitt synnerliga välbehag över det utmärkta sätt, varpå han under nära ett tiotal av år utövat Rikets främsta ämbete till heder och gagn för fosterlandet och varigenom han även förvärvat rätt till konungens varma tacksam-

[1] Ljungberg, FK. 4: 2, angående flaggfrågans behandling.
[2] Under det att den i andra kammaren med ogillande lades till handlingarna.
[3] Lundeberg, Trygger, FK. 34: 2, 4.
[4] StD. $^{6}/_{9}$.
[5] Enligt vad DA. senare meddelar, skulle konungen i juni konstaterat Boströms avgångsbeslut såsom »orubbligt». Överensstämmande uppgift Sydsv. Dagbladet.

het.» — Några dagar senare distribuerade Svenska Telegrambyrån den officiella underrättelsen, att statsministerns demission berodde »uteslutande av hälsoskäl». Ombytet av statsminister berörde ej kabinettets övriga sammansättning och »kommer därför icke medföra någon förändring i den av Kungl. Maj:t hittills följda politiken, vare sig i inre eller unionellt avseende».

»Uteslutande hälsoskäl» motiverade alltså enligt officiellt utlåtande avgångsbeslutet. Man var dock ej på alla håll benägen att acceptera detta som den rena och osminkade sanningen. Sedan gammalt hade man lärt att ställa sig skeptisk inför offentliga kommentarer av denna art. Det hade förut visat sig, att hänvisningar till »trötthet», »privata trängande skäl» o. s. v., såsom allena avgörande demissionsanledningar, voro att taga med viss reservation och knappast att tolkas efter ordalydelsen. Det viktigaste var ofta att läsa mellan raderna. Statsrådet Abelins demission »i anseende till försvagad hälsa» var ett ofta anfört exempel! Även om allvarliga skäl av personlig art för Boström verkligen förefunnos, ville man dock icke, med den kännedom man trodde sig i allmänhet äga om statsministerns personliga förhållanden, anse dem tillfyllest. Man spårade även politiska anledningar.

Någon direkt och tvingande riksdagspolitisk orsak kunde väl icke påvisas. Regeringen eller statsministern hade ej utsatts för något svårare riksdagsnederlag i vital fråga. Samtliga departement hade i vanlig ordning, varken med större eller mindre framgång än övligt, fått sina förslag behandlade. Någon departementschef avgick ju ej heller. Och anslagsbevillningen till fästningsbyggnad vid Boden, framdriven såsom kabinettsfråga genom gemensam votering, ägde närmast karaktären av förtroendevotum till ministären och främst statsministern. Från intet håll inom riksdagens tongivande kretsar önskade man f. n. statsministerns avgång. Tidningarnas ledare inom olika läger fylldes även, när demissionsryktet bekantgjordes och än mer när avgången blev ett faktum, med beklaganden av densamma och erkännanden av statsministerns stora förtjänster. På intet håll ville man på något sätt påtaga sig ansvar för resignationen. Anklagelser för »parlamentarisk medbrottslighet» tillbakavisades indignerat och med stor iver.

Ej dess mindre vidhöll man i breda kretsar som sin uppfattning, att riksdagspolitiska hänsyn ytterst inverkat bestämmande på resignationen. Man hänvisade till den försämring, vilken på senare tid, från regeringens synpunkt sett, inträtt i den allmänna politiska situationen. Man framhöll motsättningen mellan kamrarna, som med åren alltmer måste växa med den radikala partibildningens ökade styrka i andra kammaren, ställd emot den kompakta förstakammarmajoritetens

bestämda konservativa motståndspolitik, och som, förutom i skilda sociala reformärenden, särskilt i unions- och rösträttsfrågorna kommit till starkt uttryck. I båda dessa sistnämnda spörsmål hade regeringen gjort ansatser men misslyckats. Nya uppgörelseförsök krävde nya medlingslinjer och omläggning av regeringens politik. Även påkallade försvarsfrågan revision av urtimareformen. Inför trycket av dessa uppgifter, vilka i väsentliga punkter fordrade desavouering av förut intagna ståndpunkter, gjorda uttalanden och utfästelser, skulle statsministern avgått. Måhända i tanke att en gång, när tiden var inne, återkomma; varom givetvis f. n. intet annat än lösa förmodanden kunde göras.

Huruvida ansvaret för demissionen skulle anses jämnt fördelat på båda kamrarna samt på enskilda grupper inom dessa, främst förstakammar-revisionisterna och andrakammar-radikalerna, eller huvudsakligen falla på endera av dessa, i domen däröver skiftade, som naturligt var, omdömet efter vederbörandes egen partiställning. — Enligt radikal och moderat version föll skulden tyngst, för att ej säga uteslutande, på första kammarens »intrasingenter» i tull-, rösträtts- och i synnerhet unionsfrågan. »Ultras'» fronderi i riksdagsdebatterna, framför allt deras outtröttliga, för regeringsprestigen nedsättande oppositionsverksamhet i den utomparlamentariska offentliga agitationen liksom i den enskilda, inom huvudstadens högre ämbetsmannakretsar och vid hovet, hade så småningom underminerat regeringens ställning eller åtminstone »tröttat ut» ministerchefen. Boström hade stupat på den partiriktning, ur vilken han, låt vara genom dess avläggare i andra kammaren, själv utgått och som han bort kunna påräkna som fast, pålitligt stöd.

Från konservativt håll bestred man ivrigt dylika framställningar av förloppet. Man parerade genom hänvisning till andra kammarens växande radikala opposition, vilken gjort en moderat, försiktig och sund framstegspolitik allt svårare; man pekade på förstakammarmajoritetens trogna och effektiva regeringshjälp i gemensamma voteringarna, antydde, vilket dock med bestämdhet från annat håll dementerades, inre brytningar inom ministären själv och var för övrigt beredd att upptaga de offentliga förklaringarna såsom bärande; de privata skälen skulle »med oavvislig kraft ställt sig hindrande i vägen». Indirekt kunde man dock icke undgå att erkänna en viss meddelaktighet i skulden till avgången, för den händelse demissionsorsakerna överhuvud taget skulle förläggas till det politiska planet; man konstaterade öppet den allmänna schism, som förefunnits mellan regeringen och första kammaren i unionspolitiken.

Såsom av ovan givna resumé av diskussionen kring statsminister-

skiftet synes, kunde obestridligt säkert material för bestämda slutsatser i fråga om avgångsanledningarna icke frambringas. Tidningarna voro hänvisade till spekulationer eller mer eller mindre välmotiverade antaganden. Ovissheten vilade tyngre än någonsin över detta ministerskifte. Hemlighetsfullheten månader igenom vid förhandlingarna angående avlösningen och den slutliga stora överraskningen vid utnämningen, vilken på alla håll slog ned som en bomb och eklatant visade, hur flertalet av mer eller mindre tvärsäkert framförda utnämningsprojekt fullständigt hängt i luften, underströk denna dess karaktär.

Med tillgängligt material kan man följaktligen icke nå långt vid bestämmandet av motiven.[1] Man får taga del av den offentliga förklaringen angående de personliga skälen till det värde den hava kan och därvid betona, hurusom i krisens uppränning, förlopp och slutliga avveckling ligga inneslutna drag, starkt främmande för alla parlamentariska kännetecken och även skiljaktiga från de starkare riksdagspolitiskt betonade tendenser, som, vad demissionerna beträffar, kommit till synes under 1870- och 80-talen. Ministerskiftet 1900 med sin separata avgång under officiell privat motivering ter sig i denna belysning närmast som ett steg tillbaka till procedur av äldre datum. Varvid dock uppmärksammas, att från monarken emanerande resignationsskäl i detta fall tydligen icke spelat någon väsentlig roll, utan att i stället demissionen, av allt att döma, verkställts trots konungens personliga önskan och förtroende.

Samtidigt måste, med den uppfattning av de närmast föregående årens riksdagshistoria, vilken i det föregående utvecklats, erkännas sannolikheten av de konjekturer, vilka i den riksdagspolitiska situationen sågo en anledning vid sidan av, om också icke nödvändigtvis över, de personliga skälen. Antagligt är, att demissionen faktiskt ägde en politisk accent, som i den yttre proceduren var starkt återhållen och ur de officiella utlåtandena utesluten. Särskilt bör därvid understrykas den roll, som förstakammaroppositionen, i synnerhet genom sin intensiva kritik på parlamentariska och utomparlamentariska vägar i de unionella spörsmålen, torde hava spelat. En konsideration visades därigenom för första kammaren, som förtjänar särskilt annoteras. Ehuru därvid icke får förbises den begränsning i detta inflytande, vilken under regeringspolitikens senare utveckling liksom f. ö. av ministärrekonstruktionens läggning ådagalades, ej heller den hänsyn även till andra kammarens hållning, sådan den av den begynnande radikaliseringen av dess strävanden bestämdes, som i resignationsmotiven sannolikt även till någon del låg innesluten.

[1] Se bihanget.

Statsministerdemissionens betydelse i politiskt avseende blir genom anförda synpunkter något starkare framhävd än vid en betraktelse troget följande endast de officiellt givna anvisningarna. En politisk tendens befinnes i densamma förstucken, vars innebörd möjligen är sådan, att den bådar viss förändring i regeringspolitiken. Att emellertid denna icke i och för sig var av den inriktning, att den förebådade något politiskt systemskifte av mer genomgripande slag, eller för sådant ändamål planmässigt avsågs, var uppenbart. Till yttermera visso blev detta av vederbörande med all skärpa betonat. Officiellt hade meddelats, att statsministerskiftet »icke kommer att medföra någon förändring i den av Kungl. Maj:ts hittills följda politiken». Man hänvisade i detta sammanhang till, att konseljens sammansättning i övrigt icke genomgått någon förändring. Avlösningen skulle närmast betraktas såsom ett personombyte utan åtföljande omläggning i den allmänna regeringskursen.

Ej dess mindre måste statsminister Boströms avgång och avlösning av en, om ock i politiskt avseende honom närstående och av honom själv rekommenderad, efterträdare tillmätas en avsevärt större betydelse än den endast personliga. Det är anledning framhålla de politiska efterverkningar, som, dessa begränsningar och syftemål till trots, av avgången kunde förutsättas bliva en följd. Den demissionerande statsministerns personlighet hade i allt för hög grad satt sin stämpel på det rådande systemet, för att hans reträtt skulle kunna lämna detta oberört. Den måste i stället — orsakerna må hava varit på det ena eller andra sättet fördelade, föresatserna till trogen sucession i anda och sanning än så ärliga och fasta — bliva av djupgående politisk betydelse. En sammanfattande översikt av Boströms statsministerskap skall klargöra detta, samtidigt som den giver en samlad framställning av ledlinjer och arbetsmetoder i regeringssystemet under 1890-talet.

Boströms introduktion i statsrådet 1891 företedde icke till det yttre några för den nye statsministerns ledarställning särdeles gynnsamma auspicier. Hela den gamla konseljen från 1888—89 tog emot sin nyutnämnde främste ledamot sittande! Statsministern trädde ensam som nykomling in i rådkammaren, liksom justitiestatsminister Carleson 1874, Thyselius 1883. En dylik procedur var näppeligen, såsom även anförda precedenser i sin mån antytt, i och för sig väl avpassad för en statsminister, vilken strävade att i effektiv utsträckning besitta en premiers funktioner inom statsrådet.

Länge dröjde dock ej, förrän det blev allom uppenbart, att främsta rådgivarposten blivit besatt med en man, som ingalunda besvärades av sin egenskap av till åren yngste ledamot i rådgivarkretsen eller lät

sig tillbakasättas i sina anspråk på främsta platsen av konkurrensen från till tjänstetiden äldre kolleger inom statsrådet. Den politiska ledningen omhändertogs faktiskt, såsom av alla vittnesbörd synes framgå, så gott som omedelbart och i oförminskat mått av den nye statsministern.

Den följande tiden gjorde denna hans politiska ledarställning inom konseljen alltmer utpräglad. Den antog dimensioner, som från alla sidor erkändes såsom utomordentliga. Man såg i statsministern helt enkelt den faktiske regeringschefen med självständigare, fastare ställning och större inflytande än någon annan före honom i ämbetet, De Geer och Posse icke undantagna. Boström var i den populära uppfattningen regeringen; hans politik utgjorde regeringens. Han betraktades såsom i sin person inkarnationen och på samma gång inspiratören av hela regeringssystemet — den »Boströmska regimen».

Man sökte en pregnant term, ett nytt slagord för att fånga systemets karaktäristika. Man stannade inför det nyskapade ordet »rikspolitik». Den »rikspolitiska» etiketteringen skulle pointera de essentiella dragen i regimen Boström. Från början snarast ett glåpord från den radikala oppositionens sida[1], varmed man ville stämpla det ministeriella »intrigerandet» och »programjongleriet» för opportunistiska syften (de »rikspolitiska växlarna»), främst sådant det representerades av »rikspolitikern» in professo premierministern, även i ultrakonservativ press i oppositionstider understundom nyttjad i denna pamfletterande mening, accepteras beteckningen så småningom även på moderatkonservativt regeringsvänligt håll, under vederbörlig omskiftning i betydelsen, såsom en uppskattansvärd hederstitel. Sålunda blir den till sist rätt allmänt vedertaget nomen specificum. Sammankopplad med den supplementära benämningen för subjektet: »riksregeringen»[2], har den införlivats i det allmänna talesättet och genom den historiska litteraturen gått till eftervärlden nära fäst vid Boströms statsministerskap.

Termen förefaller nu icke särdeles träffande. Vagheten och mångtydigheten i bestämningen giver, såsom redan antytts, tillfälle till vitt skiftande nyanseringar vid användningen. Till någon skarpare karak-

[1] Detta enligt uppgifter i pressen. Redan före 1892 års lagtima riksdag annoteras termen i tidningarna (i DN., såsom en beteckning för »Boströms maxim divide et impera»). Möjligen återgår den till något yttrande av Boström själv omedelbart efter statsministerutnämningen?

[2] Även, i överensstämmelse med ordet »regerings» dubbelbetydelse, använd liktydigt med »rikspolitik», alltså såsom beteckning för systemet. — I sin i texten anförda betydelse har termen ett särskilt intresse genom sin propaganda för användning av regering såsom beteckning för ministär, en terminologi som icke var utan sin konstitutionella betydelse (varom mera nedan kap. XII). Alitterationen i sammansättningen av termen riksregering har antagligen medverkat till dess allmännare användning och popularitet.

tärisering av särdragen i regeringssystemet har den icke nått; näppeligen ens till en impressionistisk sådan.

Den betonar visserligen moment, vilka kunna sägas konstitutivt ingå i regeringssystemet. Senare sammansättningsleden i densamma är med gott berättigande medtagen i beteckningen. *Politik* kännetecknar verkligen i särskild, potentierad mening den rådande regimen. Regeringens passivitetsroll är övergiven, åtminstone i viktiga avseenden begränsad. Ämbetsmannasynpunkterna hava fått maka åt sig för de specifikt politiska kraven. Regeringsverksamheten är sammanhållen och behärskad av en planmässig ledning med utpräglat politisk syftning.

Systemet är vidare närmare angivet såsom *riks*politik. I viss mening med rätta. Det företräder icke extrem partipolitik; den relativa obundenheten av partiband, den samtidiga eller växlande förbindelsen med skilda läger utgör ett utmärkande drag. Dess bärare är icke en partiregering; konseljens främste ledamot har uttryckligen betonat[1] och i gärning ovedersägligt manifesterat sin successiva, allt bestämdare prononcerade emancipation från gammal partitillhörighet och bundenhet; kollegerna stå likaledes som regel utanför partierna. Det är ej heller förstakammar- eller andrakammar-politik. Regeringen verkar ej såsom förstakammar- resp. andrakammar-regering. Regeringsinitiativet inriktar sig systematiskt efter en samlingslinje med direkt vädjan till anslutning från höger såväl som vänster, från övre såväl som nedre kammaren. Dess syftlinje ligger i »sammanbindningsbanan». Gemensamma voteringsproceduren med dess aritmetiska kombinationsmetod utgör s. a. s. prototypen, som naturligt blir i en tid, då en bevillningsfråga ännu bevarat åtskilligt av sin i tullstridernas början förvärvade centrala ställning och då en stor del av de brännande politiska kraven (flottanslagen, Bodenfästningen, järnvägsbyggandet) gå att lösa på samma väg.

I så måtto träffar beteckningen in. Men den lämnar möjlighet öppen även för friare tolkning. Dess betydelse har ofta av samtida och senare kommentatorer sträckts längre. Man har i den inneslutit en politisk värdesättning med högre anspråk och av särskilt djupgående art. I motsättning till ministärer av annan, mer partibetonad typ, särskilt sådana av andrakammar-parlamentarisk läggning, har åt densamma givits en betoning, vilken åt det sålunda etiketterade regeringssystemet söker monopolisera rikssynpunkterna, lika med den enda sanna och ansvarsfyllda hänsynen till riksintresset, medan åt ovannämnda, utom-

[1] Ovan s. 389 not 1 anförda uttalande under 1896 års lagbyrådebatt, i vilket Boström med skärpa gent emot pressning från auktoritativt partihåll framhåller den frigjordhet från ensidiga partisynpunkter, som statsministerämbetets förpliktelser medfört.

stående ministärer, med en regeringspolitik uppbyggd efter skiljaktiga linjer, under klandrande värdesättning tilldömts en ur statsnyttans synpunkt a priori mindervärdig ställning. På så sätt utnyttjad blir termen präglad till slagord i principstriden konstitutionalism contra parlamentarism. I denna mening äger den icke i förevarande framställning någon plats. Etiketteringen »rikspolitik»-»riksregering» blir i följd av denna, i agitatoriskt sammanhang fortfarande med förkärlek nyttjade betydelse olämplig att använda. Dess plats fylles mer än väl av den i avseende på berörda författningspolitiska principstrid neutrala, för angivna karaktärsdrag ändock fullt träffande, centerpolitiska benämningen.

Viktigast i förevarande sammanhang är emellertid termens bristfälligheter i annat avseende. Den förmår icke giva pregnant uttryck åt de i den Boströmska regimen faktiskt förefintliga, individuella karaktärsdragen. Den understryker, såsom visats, med rätta vissa bärande synpunkter. Men den har därmed icke framhävt de specifikt utmärkande dragen. Anförda kännetecken äro av allt för generell natur. De äro iakttagna redan förut, tillhöra en allmän typ med representanter även i föregående tid. Icke utan fog kunna också dessa göra anspråk på den »rikspolitiska» titeln.

Äldre center- och medlingsministärer hade, även de, förlagt sitt regeringssystem på väsentligen samma basis, en samlande linje inriktad i och för anslutning från ömse håll, understödd av voteringsunderlag av växlande sammansättning. Likaledes hade de, i överensstämmelse med dessa gemensamma utgångspunkter och syftemål, arbetat med liknande taktiska hjälpmedel. Kompensations- och kombinationsmetoden var icke nyuppfunnen. Den hade av dem ofta anlitats. I själva verket utgjorde den det normala framgångssättet. Under benämningen kompromisspolitik, med huvudmönster i 1873 års kompromisskrivelse (»kompromissen»), hade den bildat ett allmänt kännetecken för de senaste decennierna: »kompromissministärernas» tid.

Den Boströmska ministären är en ättling av samma familj. Den verkar i direkt fortsättning på dess föregående representanters arbete i medlingsplanet, företräder i stort sett överensstämmande avsikter, söker sina stödjepunkter efter väsentligen samma kalkylationsgrunder, tillgodogör sig dess förut prövade arbetsmetoder. Endast giver den vid tillämpningen sin medlingspolitik en utformning, som i vissa punkter för utöver sedvanlig praxis. Den framstår på så sätt som en moderniserad variant av medlartypen.

Att i en pregnant beteckning giva uttryck åt dess individualiserande kännetecken låter sig svårligen göra. Därtill synas bestämnings-

grunderna vara alltför komplicerade, skiljaktigheterna från angränsande, nära besläktade ministärer i skilda delar alltför obestämda och flytande. Det går icke att fixera de skilda, väsentligen blott graduella skiftningarna på en liten namnplåt. Namngivningsförsök med anspråk på reell karaktäriseringsförmåga — de enda som till något nyttja — få uppgivas. — En beskrivande framställning skall söka återgiva en samlad bild av särdragen i det Boströmska regeringssystemet.

Konseljen utvecklar de nedärvda arbetsmetoderna till större fulländning under skickligt utnyttjande av den politiska situationen. Den begagnar kompromissen som tekniskt hjälpmedel i en taktik, som i fråga om praktisk beräkningsförmåga, parlamentarisk insikt och rapport, smidig anpassning och offensiv rörlighet avgjort överträffar förut under nya riksdagsskicket kända prestationer.

Särskilt observeras ministärens erkänt skickliga användning av kommittéväsendet såsom verktyg i regeringspolitikens tjänst. Därvid kommer i pregnant klarhet vissa speciellt karaktäristiska sidor i den Boströmska regimen till synes.[1] Med tillhjälp av kommittéernas sammansättning på vidgad riksdagspolitisk basis genom utsträckt användande av den riksdagsmannanominering, som förut huvudsakligen i mer begränsat mått eller för exceptionella fall (under nya riksdagsskicket förnämligast av De Geer-Posse i grundskatte- och försvarsfrågan, senare i tullfrågorna) tagits i bruk, vinnes en intensifierad kontakt med representationen och därmed för de flesta fall enligt beräkning en slags förhandsgaranti om understöd åt de, i allmän anslutning till utredningsresultaten utformade, regeringsinitiativen av för dessas framgång särdeles värdefull beskaffenhet. Genom en välkänd psykologisk process, som undandrager sig närmare bestämning men ej dess mindre i sin allmänna tendens är faktiskt konstaterbar, nämligen förmedelst den för kommittéledamöterna allmänt ökade sakliga insikten i administrativa och andra spörsmål, överhuvud i statsarbetets djupare syften, sammanhang och svårigheter, samt genom en av honorära och ekonomiska fördelar härledd personlig obligering, ernås samtidigt en preparation av icke ringa betydelse för gynnsam behandling även av andra regeringens önskemål.

Det parlamentariska kommittéväsendet lämnar visserligen tillfälle till påtryckning inpå livet även i motsatt led, från partiernas målsmän gent emot ministären. Detta får ingalunda förbises. Regeringen kan på så sätt pressas ned till huvudsakligen expedierande organ åt dessa delegationer och därmed indirekt åt riksdagen. Klagomål hördes ej sällan över tendenser i sådan riktning. I vissa fall, enligt vad det före-

[1] Se bihanget.

faller, icke oberättigat framställda. Direktiven till kommittéerna befinnas understundom så lösa, vid andra tillfällen så mekaniskt kalkerade på riksdagsskrivelser, de åtföljande regeringsförslagen i några fall i så hög grad exekutoriskt anlagda, att latituden för självständigt ministeriellt inflytande synes synnerligen knappt tilltagen. Synbarligen pekade detta på en väg, som kunde förskjuta regeringen in i ogynnsam ställning. Dock förefaller utredningsapparaten vid denna tid under statsministerns överinseende[1] hava omhänderhafts efter en sådan plan, att i stort sett, i avseende på politiskt viktigare spörsmål, där huvudavsikten icke varit att dilatoriskt uppskjuta, avleda eller begrava avgörandet i frågor, vid vilka regeringen i närvarande politiska läge icke fäste större avseende, utan verkligen ämnades såsom målmedveten förberedelse till positivt resultat, dylika tendenser förebyggdes och regeringens riksdagsledning och allmänna syften i betydande mån gynnades.

Givet är, att en trafikering av dessa förbindelselinjer och en tillämpning av nämnda taktiska medel kräver särskild kapacitet i ledningen. Ställningen är för ministären mer framskjuten, i vissa avseenden mer utsatt och riskabel än de gamla kompromisskonseljernas. Ett eventuellt bakslag gör sig starkare kännbart. Detta följer oavvisligt av att ministären i viss mån lämnat den blygsammare, politiskt anspråkslösa placeringen i efterhand. Den är starkare beroende av de politiska konjunkturerna, som icke annat än till en viss, begränsad grad, låta sig formas och behärskas av dess insatser. Positionen ställer större anspråk på sin man. Fordringarna på praktisk politisk statsmannablick äro, i jämförelse med förut, avgjort skärpta. De begära en ledande vilja med höga politiska kvalifikationer i spetsen för regeringsmakten. Eljest faller systemet samman.

Boström ansågs på ett sällsynt sätt förena de egenskaper, som voro erforderliga för ett dylikt ledarskap. Hans individuella temperament med dess breda trygghet och utpräglat realistiska sans, personliga pondus och vinnande förmåga, hans erfarenhet i riksdagsvärv och allmänna politiska habilitet, vitsordas från skilda håll. Han utövar även konsekvent premierministerfunktionerna på ett sätt, som icke lämnar något tvivel övrigt, var ledarauktoriteten och avgörandet i regeringspolitikens centrala frågor ligger.

I förhållandet till representationen kom detta öppet till synes. Det personliga bearbetnings- och förhandlingsarbetet i skilda, särskilt aktuella regeringsärenden omhänderhades främst av Boström. Enligt vad allmänt ansågs med oöverträffad virtuositet. Underhandsuppgörelser av större vikt försiggingo som regel under statsministerns uppsikt och

[1] Se bihanget.

inflytelserika insats vid personliga konferenser, arrangerade allt eftet lämpligheten, i hans eget och departementens ämbetsrum, i hans privatvåning, på hans gods på landet, i kamrarnas korridorer eller andra lokaliteter av för ändamålet tjänlig art. Gamla intima förbindelser, knutna under föregående samarbete inom samma parti och partiledning, i samfälld kommitté- och utskottstjänstgöring eller i övrigt vid kordial samvaro under långvarigt deltagande i riksdagsarbete, kommo honom därvid väl till pass. Även blevo de för sådant syfte efter statsministerutnämningen väl bibehållna och med synnerlig omsorg, så långt förhållandena det tillät, vårdade, såväl vad beträffar medlemmar av skilda grupperingar i första kammaren och stadsrepresentanter i den andra som framför allt inflytelserika målsmän för andra kammarens lantmannamajoritet, en Danielsson, en Liss Olof Larsson m. fl.

Den en gång i tiden Boström närstående protektionistiska tidningen Vårt Land har vid avskedet från statsministerbefattningen 1900 givit en teckning av dessa förhållanden: »Boström ägde vid tillträdet till statsministerposten genom mångårigt deltagande i riksdags- och utskottsarbetet stor personalkännedom bland riksdagens ledamöter, han var god vän och bror med de mer inflytelserika männen inom alla partier och kände deras både starka och svaga sidor. Han var fullt invigd i riksdagspartiernas organisation och taktik och genom vänner och vänners vänner skaffade han sig på alla håll uteliggare och rapportörer, så att av vad som yttrades och beslöts på olika partisammanträden var föga eller intet honom obekant.» Han nyttjade för sina politiska syften ej minst nådevedermälen, i form av »ordensutnämningar och ämbetstillsättningar». — Låter sig i sistnämnda avseende intet bestämdare omdöme fällas, torde däremot framställningen i övrigt, enligt samstämmiga vittnesbörd, med säkerhet kunna betecknas såsom korrekt. I all sin knapphet giver den en åskådlig bild av de speciella förutsättningar och framgångsmetoder, med vilka den Boströmska regimen grundlade och vidhöll sitt stabila inflytande.

Huvudrollen i det förberedande förhandlingsarbetet motsvarades av uppträdandet i avgörandena inför offentligheten. Även där blev statsministerns ledarroll starkt markerad. Vid de stora politiska debatterna i plena trädde han främst i breschen för regeringens politik, så ock vid svaromål på de interpellationer av mer högpolitisk innebörd, vilka vid denna tid i större utsträckning än förut riktades till statsrådets främste ledamot. Departementscheferna uppträdde vid hans sida såsom biträdande fackmän eller parlamentariska drabanter.

På överensstämmande sätt vid behandlingen av regeringsärendena i konseljen. I särskilda fall angav statsministern riktlinjerna och läm-

nade den politiska motiveringen för viktiga regeringsförslag (exempelvis till första härordningspropositionen 1891) eller regeringsuttalanden (»urtima löftena» 1891). Vid kritiskt tillfälle tvekade han icke att i departementsärenden ställa kabinettsfråga och sålunda driva sina intentioner igenom (rösträttsfrågan 1896).[1] I enstaka fall tog han själv kontrasignantens särskilda ansvar på sin del (utnämningsfråga av prejudicierande vikt 1891, contra Wennerberg).[2] 1894—95, november—mars, fungerade han såsom konseljens finansminister och undertecknade såsom sådan i en för departementet osedvanligt upprörd tid tullukasen och spannmålspropositionen. 1899, oktober—december, tjänstgjorde han under rådande vakans såsom t. f. utrikesminister i utomordentliga förhållanden, efter att, sedan utrikesministern vägrat kontrasignation, själv hava notificerat flagglagen.

Även då det politiska huvudansvaret icke på så sätt formellt var honom tillskiftat, lades det av den allmänna opinionen huvudsakligen på honom med hela sin tyngd; detta alltid då det gällde större politiska spörsmål och oftast i viktigare departementsfrågor, särskilt på unions- och försvarsärendenas områden. Motståndare som anhängare voro däruti ense. Mot Boström riktade sig den bittra kritiken från opponenter i skilda frågor; på honom sköts i främsta rummet, för att icke säga helt, skulden. Till statsministern hembars i motsvarande mått tacksamheten från regeringspolitikens försvarare; honom tillskrevs huvudförtjänsten; hos honom samlades den vida övervägande anparten av berömmelsen.

I vilken mån denna exklusiva ansvarsfördelning är adekvat kan med nu tillgängliga upplysningar icke med visshet eller i sina detaljer avgöras. Ej minst gäller detta den del av problemet som berör statsministerns ställning till konungen. Hurudan denna i enskilda fall varit är icke bekant. Man vet ej bestämt, vilken personlig andel konungen haft i positiv eller negativ riktning i försvarsfrågan, i rösträttsfrågan och i synnerhet i unionsfrågan genom dess skiftande faser; vilken betydelse hans personliga förbindelser haft för relationen till första kammaren o. s. v. I alla dessa avseenden är man ännu så länge i huvudsak hänvisad till de spridda uppgifter av oftast problematiskt värde, som möta i tidens press och muntlig tradition, eller till konjekturer utgående från en del sporadiska upplysningar angående konungens personliga ställningstagande före, under och efter 1890-talet.[3] Statspapper och memoarer skola en gång i framtiden giva bättre vetande angående

[1] Nedan s. 437.
[2] Nedan s. 420 not 3.
[3] Jämför vad förut sagts rörande ställningen vid Boströms statsministerutnämning.

hållbarheten av dessa. Dock torde, i enlighet med vad de låta förmoda och i överensstämmelse med vad hittills, i det väsentliga obestritt, i såväl riksdag som allmän opinion ansetts, ett allmänt omdöme rörande de grundläggande huvuddragen i förhållandet mellan konungen och hans statsminister under denna tid kunna fällas.

Konungens personliga politiska böjelse har befunnits i huvudsak sammanfalla med statsministerns. Har i detta avseende i begynnelsen en viss tveksamhet hos konungen förefunnits, synes den snart vid närmare bekantskap hava utplånats. Bägge hava åsyftat en medlingspolitik, stödd så långt möjligt på en allmän riksdagsopinion, utjämnande motsatser och opportunistiskt nyttjande tillgängliga möjligheter för ernående på den fridsamma uppgörelsens väg av bästa uppnåeliga resultat i huvudtvistefrågorna. I anslutning till denna allmänna enighet mellan konungen och hans främste rådgivare i regeringspolitikens huvudprinciper har konung Oscar för Boström fattat ett allt större förtroende, stigande med det mångåriga intima samarbetet och i mån som regeringens ställning under dennes statsministerskap och personliga insatser stärktes. Detta utomordentligt starka förtroende från monarkens sida, fördjupat genom ett personligt vänskapsförhållande, är från skilda håll vitsordat. Premierns självständiga maktställning inom konseljen och i förhållande till representationen har härav i hög grad förstärkts. Han är fast hållen om ryggen av monarken. Han har erhållit fria händer mer än någon sin företrädare, De Geer i ståndstidens sista halvdecennium endast undantagen.[1] Det kungliga prerogativet har i väsentliga delar s. a. s. delegerats till främste statsrådsledamoten. Den rättsligt bindande och slutliga decisionen ligger väl alltid och alltjämt i monarkens hand. Det är »Honom och Honom allena», såsom Boström en gång med obestridlig formell korrekthet uttryckte sig, »som rätten tillkommer att tillsätta medlemmar i sitt råd», fatta regeringsbeslut, föra presidiet. Men det faktiska avgörandet, den reella ledningen glider över till ministärledaren. Statsministerfunktionerna växa i Boströms hand i betydelse, till dess de under senare år synas antaga proportionerna av ett formligt monarkiskt ställföreträdarskap.

Ledarställningen inom ministären göres samtidigt starkt utpräglad. Autentiska vittnesbörd från vederbörande själv och kolleger givas visserligen ännu icke. Arbetet innanför konseljdörrarna, planläggnings- och revideringsverksamheten i konfidentiella överläggningar i statsrådsberedning och andra formlösa sammankomster, ligger tills vidare dold för direkt insyn. Endast andrahandsupplysningar och indirekta slut-

[1] Se bihanget.

satser i tidningarna finnas att tillgå. Förhållandet torde ej dessmindre med någorlunda visshet i sina huvuddrag kunna bestämmas. Ministerskiftena giva upplysningar, vilkas betydelse såsom vittnesbörd om statsministerns ledarskap i konseljen synes vara väl styrkt.

Den allmänna opinionen är fullkomligt ense om att i Posttidningens kommunikéer om statsrådsdemissioner och verkställda ministerutnämningar se Boströms finger. Enligt den populära uppfattningen avfärdar Boström sina kolleger, när de ej längre passa för hans intentioner, uppletar på egen hand med hjälp av sina goda förbindelser lämpliga ministerkandidater och får som en självfallen sak deras utnämning verkställd. »Den Boström designerat han beställer guldbyxorna, den han vänder ryggen till bör beställa om reträtten.» — — Man hyser knappt på något håll allvarligare tvivel om den saken. Ej ens från den sida, där eljest, åtminstone under normala förhållanden, d. v. s. då konservatismen ej stod i opposition, principen om monarkens självständiga utnämningsrätt av sina rådgivare brukade hållas högt.

En undersökning skall så vitt möjligt söka verifikation.

Boström sitter under nio år och genom tio riksdagssessioner på statsministerposten, dubbelt så länge som någon av sina sex företrädare sedan 1876, flerdubbelt längre än de flesta av dessa. Närmast kan jämföras De Geers nio- à tioåriga faktiska premierministerskap (1860—70). Vid utnämningen träder Boström i spetsen för en fulltalig statsrådskrets. Vid avgången 1900 sitter endast en av kollegerna från 1891, ett konsultativt statsråd, kvar[1]; ombyte har ägt rum på samtliga övriga taburetter. Boström samarbetar under sin statsministertid med icke mindre än 24 kolleger. Med nämnda undantag har på tvenne statsrådsposter ombyte ägt rum en gång, på alla de övriga två eller flera gånger.[2] Statsministern har haft ledningen av 14 (15) nyutnämningar till statsrådet. Det är en ministerkonsumtion inom en och samma ministär av exceptionell omfattning; naturligtvis delvis betingad av ministärens egen höga livslängd men även i betraktande härav anmärkningsvärt stark. Den De Geerska ministären hade på sin tid under tio år uppvisat 12 statsrådsbefordringar till sittande konselj; ministären Åkerhielm under tvenne års funktionstid ingen; samtliga

[1] Vikblad, utnämnd 1889. De konsultativa bliva, som vanligt, relativt stadigt på sina poster; den andre konsultative från ministärens begynnelseår, L. Åkerhielm, utnämnd 1888, stannar i ämbetet till 1899; hastigare ombyte föranledes senare av dödsfall.

[2] Beträffande det exceptionella fallet med trenne ombyten, d. v. s. fyra departementschefer på en och samma post, vilket gäller finansdepartementet, är dock att märka, att en av dessa ministerutnämningar från början endast varit avsedd såsom provisorium, till dess den designerade departementschefen fått växa till sig å konsultativ taburett (statsministern — Wersäll).

konseljer 1867—91 under 24 års tid 27 sådana; den Boströmska ministären som sagt 14. Siffrorna äro icke fullständigt likvärdiga i och för jämförelse, särskilt icke vid sammanställningen av de summerade talen för tiden 1867—91 med motsvarande 1891—1900. Men de belysa oförtydbart den allmänna tendensen. Den personella stabiliteten inom konseljen är genom den kontinuerliga raska omsättningen avsevärt förminskad.[1] Man talar om ett formligt ministeriellt »offerväsen»!

Vilka äro då motiven för dessa täta omskiften? Vilka krafter hava fordrat en dylik ministeriell omsättning i ökat tempo? Svaret är ej givet i en enkel formel. Olika orsaker hava vid det enskilda tillfället spelat samman och i sin komposition växlat från fall till fall. Motivkedjan i den Boströmska regimens ministerskiften är komplicerat sammansatt, liksom komponenterna i dess politiska system och majoriteterna i dess parlamentariska underlag.[2]

Privata skäl hava i flera fall haft en betydelse, måhända lika eller mera avgörande än »hälsoskälen» för Boström själv 1900. Ett av statsråden har avgått med döden (Restadius); där är attesten klar. Flera hava demissionerat efter uppnådd pensionsålder (C. G. von Otter, Christerson, Wennerberg, Gilljam); i dessa fall torde den stigande åldern tagits med i beräkningen såsom mer eller mindre vägande grund. Några gånger har uppgivits akut sjukdom.[3]

Administrativa anledningar, utan i och för sig större politisk räckvidd, hava även vid skilda tillfällen utgjort betydelsefulla motiv; åtminstone i den officiösa framställningen betonats såsom de drivande. Nya departementala uppgifter hava krävt speciell sakkunskap eller förmåga, som den sittande chefen icke effektivt kunnat prestera. Statsministern har i departementsärende, även då detta icke varit av direkt

[1] Beräkningar rörande den ministeriella stabiliteten utföras närmare nedan, kap. XII.

[2] Ännu en gång understrykes den ofta gjorda reservationen för eventuell inadvertens i detaljuppgifterna. Bristen på förstahandsunderrättelser vid dessa enskilda ministerombyten är starkare kännbar än vid de stora gemensamma ministerskiftena, då den offentliga belysningen skarpare inställts på ändringarna i statsrådets sammansättning.

[3] I flera av dessa fall torde dock de privata motiven varit av mindre väsentlig betydelse. Så beträffande L. Åkerhielm, reservanten mot flaggnotifikationen; ohälsa lär väl, såsom också uppgavs i dödsrunan över honom i StD., hava inverkat på avgångsbeslutet, men slitningarna i unionsfrågan jämte vissa andra politiska spörsmål hava sannolikt vägt än tyngre vid avgörandet. Liknande gäller Wennerberg. W. demissionerade fyra månader efter Boströms statsministerutnämning på grund av meningsskiljaktighet med denne och majoriteten inom konseljen i utnämningsfråga av prejudicierande betydelse för tolkningen av lagstadga (W e n n e r b e r g, Minnen II, 236 ff.). Efter att hava vägrat kontrasignation begärde han avsked med pension, vilket efter någon tid beviljades. Statsministern kontrasignerade i stället utnämningen. I sin fortsatta parlamentariska verksamhet intog Wennerberg till ministären och dess statsminister en prononcerat kritisk hållning (ex. i tullfrågan 1895, i lagbyrådebatten 1896).

storpolitisk karaktär, önskat beslut i en riktning, som icke överensstämt med vederbörande statsråds mening. Ressortministern har av sådana skäl resignerat. Avlösningarna på sjöministerposten von Otter-Christerson-G. Dyrssen och på den ecklesiastika taburetten Wennerberg-Gilljam-Claesson påstodos hava en huvudsaklig grund i dylika skäl. Nyutnämningarna hava även i samtliga dessa fall, till vilka även en del andra exempel: Lagerheim, Wersäll, i viss mån också Restadius, H. Wachtmeister, kunna bifogas, närmast bestämts av fackliga grunder. Det förhållande, att av de under Boströmska tiden kreerade 15 statsråden ej långt från hälften (6) valts utanför representationen, d. v. s. huvudsakligen varit ansedda för förtjänster inom administrationens olika grenar men i regel okända inom politiken, samt att av återstoden flertalet intagit en politiskt jämförelsevis undanskymd plats i riksdagen[1], synes också understryka detta.

Om så är förhållandet, att i ett flertal fall ministerombytena till stor del förestavats av administrativt-departementala grunder, varför har då omsättningen blivit så livlig som kasuistiken utvisar? Borde icke ur rent administrativ synpunkt, i enlighet med kravet på enhetlighet och kontinuitet inom förvaltningen, en bättre ministeriell stabilitet varit påkallad, och följaktligen, om väsentlig hänsyn fästes till fackliga synpunkter, en större återhållsamhet i statsrådscirkulationen blivit föranledd?

Förklaringen synes i första hand vara rätt svårfunnen. Orsakerna äro av ganska komplicerad art. — Ett av de bestämmande dragen i den Boströmska politiken är, enligt vad framhållits, en viss opportunistisk rörlighet. Detta står i viss mån i inre strid med kontinuitetskravet. Det föranleder tid efter annan i enlighet med det politiska lägets växlingar justeringar i regeringspolitiken, omläggningar, vilka stundom te sig som oväntade omkastningar. Politisk nyorientering i vissa delar fordrar nya män; förskjutning i den yttre regeringskursen kräver omändringar i regeringens inre sammansättning. De gamla statsråden vägra i vändningen, känna sig alltför nära förbundna till förut till-

[1] För Crusebjörn, Krusenstjerna, Douglas, Annerstedt, anföras deras parlamentariska meritlistor i senare sammanhang (s. 425 ff.). För övriga riksdagsmanna-statsråd föreligga de som följer: finansminister H. Wachtmeister, ledamot av första kammaren från 1892 U., suppleant i särskilda utskottet 1892 U., i BevU. 1893—94; ecklesiastikminister Gilljam, ledamot av andra kammaren 1879—81, av andra kammaren från 1887 B., medlem av tillfälligt utskott 1887 B., av KU. 1888—91, av särskilt utskott 1890; jordbruksminister Odelberg, ledamot av första kammaren från 1892 U., medlem av särskilt utskott 1895, av BevU. 1897—99; konsultative Restadius, ledamot av andra kammaren från 1892, suppleant i LU. 1893, medlem av tillfälligt utskott 1894, av KU. 1895—1900; konsultative Husberg, ledamot av andra kammaren 1888—90 och från 1897, av första kammaren 1891—93, medlem och v. ordförande i LU. 1898—1900. Kommitteledamotskap tillkommer dessutom för flertalet av nämnda statsråd i stor utsträckning.

lämpade riktlinjer, äro personligen såsom departementschefer alltför fastlåsta vid gamla ståndpunkter eller i övrigt otjänliga för ministärledarens avsikter. De offras som förbrukade krafter på den statsministeriella politikens altare, mer eller mindre frivilligt. Efterträdarna väljas med hänsyn till det nya läget. Även om de icke ägde direkt politisk förbindelse med de riktningar inom representationen, med vilka regeringspolitiken för tillfället ämnade etablera närmare samverkan, borde de i fråga om allmän personlig läggning stå i viss kontakt med regeringskursen, sålunda äga vissa generella sympatier för statsministerns syftemål.

Vid sidan av dessa hänsyn förbisågos visserligen icke de rent fackliga. De krav, som i dessa avseenden ställdes på statsrådsportföljernas innehavare, gällde dock icke så mycket byråkratisk rutin som allmän administrativ skicklighet, med huvudbetoning förlagd till drift och initiativförmåga. Förhållandet kom tydligt fram vid rekryteringen. Den rörde sig, som nämnts, så gott som uteslutande inom administrationen; platsen såsom enbart parlamentariker, utan facklig meritering, förbehöll Boström åt sig ensam; några efterföljare på den linjen ansåg han icke lämpligt eller nödigt att under sin tid släppa in i statsrådet. Men utnämningarna begränsades icke till ämbetsmannakårens spetsar. Byråkratiska befordringsregler lämnades i stor utsträckning åsido. För ledarens obyråkratiska kynne voro de ingalunda normerande. Utnämningarna sträckte sig närapå som regel utanför den högre inre kretsen i huvudstaden. Under Boström utnämndes till statsråd: en rektor, en generalmajor, en amiral, tvenne landshövdingar, en president i kammarrätten, en generalpostdirektör, en expeditionschef, ett justitieråd, en disponent och kommendörkapten, en envoyé, en överste och landshövding, en häradshövding samt till sist tvenne landshövdingar. Av dessa innehade en del sina civila yrkesposter såsom nybefordrade under Boströms egen konseljtid med mycket sena utnämningsdata. Detta innebär en märkbar social demokratisering, visserligen även förut skönjbar, men här ytterligare pådriven, en försiktig utvidgning av rekryteringsfältet, som står i uppenbart samband med ovan nämnda beräkning av kvalifikationsgrunder för statsråd. Departementschefernas senare dokumenterade verksamhet och tidningarnas kommenterande personalier vid olika tillfällen betyga, att så är förhållandet. Departementsarbetet erhåller, enligt vad allmänt anses, i de flesta grenar en något större frigjordhet från byråkratisk tyngd och formalism, bättre rörlighet och reformerande prestationsförmåga, än som förut varit det normala.

Nämnda förhållanden ställa ministerskiftena i delvis annan belysning. De politiska orsakerna visa sig hava spelat en större roll, än vad som i första hand kan förmodas. Riksdagspolitiska hänsyn ligga i de flesta fall bakom såsom pådrivande motiv, vare sig dessa åsyfta att ersätta en på regeringsbänken i kamrarna prickad man med en efterträdare, som genom personliga förbindelser, parlamentarisk förhandlingsskicklighet och habilitet förmodas vara majoriteten mer välbehaglig, eller avse att vinna en förmåga, som på annat sätt, i det administrativa arbetet, kunde förväntas göra en för de regeringspolitiska syftena önskad insats. De administrativa fordringarna förbises icke utan bliva, såsom från de flesta håll erkännes, behörigen tillgodosedda. Men detta sker under samtidigt omsorgsfullt beaktande av politiska grunder. Båda synpunkterna ingå en intim, oskiljaktig förening. Detta utgör ett karaktäristiskt drag för de Boströmska ministerskiftena. Visserligen bildar det icke, såsom redan påpekats, en ny företeelse i de ministeriella befordringsannalerna. Framställningen har förut upprepade gånger haft tillfälle annotera likartade fall. I den Boströmska utnämningspolitiken äro de emellertid genomförda i en omfattning, med en konsekvens och durkdriven beräkningskonst, som är oöverträffad.

Förklaringen till det vid första påseende egendomliga förhållande, att i en rådkammare med genomgående administrativa krafter den inre omsättningen antagit sådana proportioner, är sålunda given. Ämbetsmannastatsråden tjäna även politiska syften. De äro fackliga verktyg för det centerpolitiska regeringssystemet, utvalda speciellt för detta ändamål och förda åsido, då deras tjänst befinnes ineffektiv. Manspillan måste bliva stor, eftersom regeringens medlingspolitik kräver ofta återkommande omläggningar och koncessioner åt växlande håll.[1] Kontinuiteten och enheten i regeringsverksamhetens huvudsyften representeras icke av fackministrarna. De växla och gå med årstiderna. Konseljens fysionomi blir under årens gång genom statsrådscirkulationen till det yttre grundligen förändrad. Ej heller är den vid varje enskild tidpunkt enhetlig. Sammansättningen göres ingalunda homogen. Ganska skiftande tendenser rymmas sida vid sida. Men ministären är ej dess mindre genom de nio åren en och densamma.

Ty den enande, sammanhållande länken är statsministern. Han

[1] Det bör observeras, att under senare hälften av Boströms statsministertid, efter 1895, då hans politik enligt mångas mening nått kulmen i framgång, ministerkonsumtionen avgjort ökas. Av de 15 skiftena falla 8 på åren 1896—99, d. v. s. kasuistiken visar för denna tid två fall per år, mot inalles 5 1892—95, ungefär ett per år. Tydligen står detta i samband med de större politiska svårigheter, mot vilka ministären under sin senare tid har att kämpa.

är »mästerlotsen», som lägger in regeringskursen och manövrerar med skicklig och van hand mellan de parlamentariska skären. Han fungerar som den direktivgivande kraften. Han har följaktligen även närmast hand om ministerskiftena. En bestämd personlig ledning av dessa blir en nödvändig förutsättning för en framgångsrik regeringspolitik i den nu tillämpade stilen. Boström söker inom sin vidsträckta bekantskapskrets eller med hjälp av vänner och vänners vänner upp lämpliga ministerkandidater.[1] Han förhör sig om deras förmåga och politiska åskådning, orienterar dem, så långt nödigt är, om den planerade regeringspolitiken samt departementets närmaste uppgifter och vinner dem med sin övertalningsförmåga för konseljen. Hans begäran är även konungens. När statsministern rekommenderat till statsrådsutnämning, torde monarken icke refuserat. Utnämningen skrives faktiskt på Boströms ansvarskonto. Kollegerna inom konseljen sitta på statsministerns program. Statsministern sätter sin prägel på konseljens sammansättning såväl som på dess politik.

I vissa fall hava de politiska motiven i särskilt framträdande grad medverkat vid ministerskiftena. Vid sjöministrarna von Otters och Christersons, civilministern Grolls, finansministern Wersälls och ecklesiastikministern Gilljams demissioner torde sålunda, såsom i tidningarna angavs och exemplifierades, politiska skäl hava spelat in. De avgående ministrarna hade alla under senaste session mer eller mindre svårt missräknat sig på de politiska konjunkturerna och fått känna på svårare motgångar eller kritik, oftast i andra kammaren. Demissionerna ställdes osökt i samband härmed. Man har visserligen på högsta ort sökt bevara en till det yttre politiskt oberörd min. Riksdagsnederlagen hava aldrig, såsom förut understundom skett, omedelbart fått giva impuls till ministerskifte; konsekvensen har oftast förskjutits till senare termin. De 15 ministerskiftena verkställas, med ett undantag, Östergren-Annerstedt, samtliga under den döda säsongen, på sommaren eller hösten. Det visar att det riksdagspolitiska trycket ej varit alltför starkt. Kungl. Maj:t och vederbörande ministrar hava i lugn fått bestämma tidpunkten. Men man har ändock icke kunnat fördölja det faktum att ombytena utgjort efterverkningar av politiska motgångar. Och åtminstone i ett av dessa fall bestämdes successionen på ett sätt, som direkt underströk den politiska innebörden; nämligen i civilminister Krusenstjernas utnämning efter Groll 1896, i en tid av förskjutning åt vänster i regeringspolitiken. Krusenstjernas ställning såsom fri-

[1] Samtiden anmärker på den utsträckning, i vilken till rådkammaren inkallas statsministerns personliga relationer: Annerstedt, Wersäll, Giljam, Odelberg, Husberg, Restadius m. fl.

handlare med starka moderata försänkningar inom riksdagen, grundlagda under tjänstgöring på samma statsrådspost i de Themptanderska och Bildtska ministärerna samt fördjupade genom ledamotskap av första kammaren 1885—93, av andra kammaren från 1894 samt v. ordförandeskap i lagutskottet 1894—96, markerade öppet, att regeringen sökte närmare kontakt åt nämnt håll.[1]

Tydligt är den politiska inverkan blottad även vid en del andra tillfällen. Ombytet Palmstierna-Rappe på krigsministerposten 1892 i mellantiden mellan lagtima och urtima riksdagarna, har uppenbart politisk syftning. Det är ett viktigt led i förberedelsearbetet för den urtima uppgörelsen. Den gamle krigsministern var såsom riksdagstalare mindre lycklig och divergerade i sitt försvarsprogram från ministärchefen. Efterträdaren besatt såsom eminent facklig kraft och praktisk förmåga, genom kommittétjänstgöring, bl. a. i 1880 års parlamentariska lantförsvarskomm., insatt i riksdagspolitiska synpunkter, gott anseende i politiska läger och visade sig äga en för militärer osedvanligt framstående parlamentarisk talang. Rappes demission 1899 torde icke varit utan samband med lidna riksdagspolitiska motgångar och kritik i andra kammaren, varpå senaste riksdagar givit flera exempel. Efterträdaren landshövdingen, överste Crusebjörn var genom flerårigt riksdagsmannaskap i första kammaren 1894—96, i andra kammaren från 1897 (ledamot av tillfälligt utskott 1895) samt genom tjänstgöring i kommittéer, bl. a. såsom sekreterare i 1880 års lantförsvarskomm., nu senast såsom ledamot av och ordförande i 1897 års befästningskomm., för att vara militär rätt väl förtrogen med riksdagsströvanden, stämningar och taktik, dessutom känd för habilt uppträdande och erkänt gott handlag med bönderna samt, vilket måhända även till hans förtjänst torde böra anmärkas, i besittning av en yttre habitus av egentligen mer civilt än militärt snitt. Hans första riksdagsår uppfyllde de förväntningar, som blivit ställda på honom.

Än tydligare kommer den politiska betydelsen i ministerskiftena till synes inom de tvenne departement, på vars områden den politiska striden antagit en särskilt högspänd karaktär, på utrikes- och justitieministerposterna. Avlösningarna mellan deras innehavare markera på ett pregnant sätt omskiftena mellan den Boströmska politikens utvecklingsstadier under brytningen mellan de skilda strävanden, som på

[1] Missnöjet i de konservativa tidningarna över den genom Krusenstjernas utnämning belysta ministärens »moderata utvidgning åt vänster» samlade sig till bestämd kritik. Förre medlemmens av Themptanderska ministären inträde i Boströms ministär var ju också ett politiskt symptom av synnerlig märklighet. Tullpolitiken hade förra gången kastat Krusenstjerna ut ur konseljen, dess inaktualisering eller moderering beredde honom nu åter platsen fri.

nämnda fält sökte göra sig gällande. — Successionen på utrikesministertaburetten Lewenhaupt-Douglas-Lagerheim ansluter sig intimt till tvenne framträdande vändningar i regeringens manövrering under de unionella konflikterna. Douglas' utnämning sommaren 1895, efter riksdagens svåra brytningar mellan revisionistiska och antirevisionistiska strömningar i unionspolitiken, tolkades allmänt såsom en regeringens koncession åt den förra riktningen och löfte om fastare hållning i unionskonflikten. Den nye utrikesministern, ledamot av första kammaren från 1891, suppleant successivt i bevillnings- och konstitutionsutskotten 1891—93, medlem av ett särskilt utskott 1895, var, till skillnad från sin företrädare, nära allierad med första kammarens majoritetsparti[1] och hade upprepade gånger offentligen uppträtt för den stramare förstakammar-linjen i nämnda fråga. Hans avgång hösten 1899, samtidigt med konsultativa statsrådet Åkerhielms och krigsminister Rappes resignation, föranleddes av öppen konflikt med statsministern i flaggfrågan. Regeringens genom notifikationen inledda reträtt i förhållande till de norska kraven efterföljdes av Lagerheims utnämning. Han var utanför representationen känd såsom böjd för större eftergifter i unionsfrågan och f. ö. till sin allmänna åskådning lutande åt moderat-liberalt håll. De trenne utrikesministrarna personifierade således trenne skeden i regeringens unionspolitik. Fackministrarna hade ombytts alltefter de politiska kursförändringarna.[2]

Skiftet i justitieministerämbetet 1896, Östergren-Annerstedt, demonstrerade en liknande politisk omläggning. Östergren, efter sin utnämning 1889 vald till medlem av första kammaren, var vid denna tid ansedd såsom ministärens främsta konservativa kraft och såsom sådan inom första kammarens majoritet betraktad såsom »pålitlig» särskilt

---

[1] Han hade rekommenderats åt Boström från detta parti, närmast av Alin. Nytt Biografiskt lexikon I, 405 (art. Alin av S. J. Boëthius). Jfr Staaffs fräna efterkritik av utnämningen vid remissdebatten 1899, AK. 2: 25 f.

[2] Vilken den närmare innebörden i dessa ombyten varit, huru meningsskiljaktigheterna i enskilda frågor mellan demissionerande statsråd och regeringsledningen utformats, motiverats och verkat, är icke annat än fragmentariskt känt. Särskilt ej vad 1895 års ministerskifte beträffar. Ej heller kan med bestämdhet avgöras, vilka beräkningar varit fästa vid nyutnämningarna, på vilka överenskommelser efterträdarna vunnits för ämbetet, huruvida de för sitt övertagande av detsamma betingat sig fast stipulerade villkor, eventuellt i någon mån modifierande statsministerns intentioner (särskilt Douglas, i samförstånd med majoritetspartiet i första kammaren). Och konungens av skilda motiv (allmän medlarböjelse, dynastiska, norska, förstakammar-hänsyn o. s. v.) inspirerade personliga inflytande på kursläggningen och utnämningspolitiken undandrager sig även i dessa fall närmare bestämning. Tills vidare låter sig rörande dem i huvudsak ej mera sägas, än vad i texten framhållits: att de erhållit prägeln av ett speciellt högpolitiskt inslag samt att deras karaktär i överensstämmelse därmed i allmänna drag signifikativt återspeglar regeringspolitikens under den riksdagspolitiska situationens inverkan företagna loveringar i den unionella krisens upprörda farvatten.

i unions- och rösträttsfrågorna. Han betecknades i de konservativa bladen såsom ministärens »karaktär» och politiska »kärna», »den återhållande länken» i densamma.[1] Hans avgång en av de första veckorna i riksdagssessionen (5 februari) sattes omedelbart av den allmänna meningen i sammanhang med högpolitiska orsaker. Han skulle, enligt vad uppgavs, under förberedelserna för den väntade propositionen i rösträttsfrågan hava vägrat att gå med på statsministerns linje. Denna förmodan blev kort därefter bekräftad och av statsministern i egen person bestyrkt.

Utnämningen av efterträdare utmärkte väl icke i och för sig ett bestämt systemskifte. Annerstedt var förstakammarriksdagsman sedan 1890 och medlem av dess minoritetsparti men i politiska frågor föga prononcerad. Han ansågs närmast såsom väl kvalificerad facklig kraft, såsom president i kammarrätten, ordförande i lagberedningen 1884, ordförande i lagutskottet 1893—96, förut medlem av särskilda utskott 1890, 91. Men han var känd såsom moderat anhängare av rösträttsreformen. Han förväntades med säkerhet skola ansluta sig till statsministerns rösträttspolitik. Detta var nog för att för de av saken närmast berörda, första kammarens konservativa element, te sig som en provokation från regeringens sida, vilken, enligt meningen hos en del bland dessa, icke kunde lämnas oanmärkt eller obesvarad. De konservativa tidningarna inledde omedelbart en antiministeriell polemik i saken. Och pressen förmälde om en märkbart irriterad stämning i första kammaren. Fjorton dagar efter konseljbeslutet om Annerstedts utnämning, innan denne ännu hunnit taga plats på regeringsbänken i kammaren, bröt den igenom vid behandlingen av en anslagsfråga inom justitiedepartemetet. Lagbyrådebatten $^{19}/_{2}$ kom som första kammarens svar på ministerutnämningen $^{5}/_{2}$.

Statsutskottet hade i sitt $^{14}/_{2}$ daterade utlåtande n:r 3 angående regleringen av utgifterna under andra huvudtiteln, p. 3, i enlighet med regeringens framställning hemställt om anslag på extra stat av 25,000 kronor för fortsatt uppehållande av lagbyråns verksamhet. Tvenne utskottsledamöter, båda förstakammarrepresentanter, reserverade sig mot denna hemställan. Friherre Klingspor yrkade, »att Kungl. Maj:ts förevarande framställning för närvarande icke måtte bifallas — — då samma förhållanden som de, under vilka anslag för uppehållande av den under chefens för justitiedepartementet ledning ställda lagbyrån av föregående riksdagar beviljats, numera icke synas vara för handen».

[1] SvD. skriver vid hans avgång: »Det ärligt och icke kompromissande skyddspartiet, som de senare åren just icke ansett sig kunna lita på h. e. statsministern, har i stället blickat upp till justitieministern, såsom en pålitlig förfäktare av de åsikter, på vilka det skyddsvänliga systemet är byggt.»

Herr F. E. Pettersson yrkade likaledes avslag, ehuru med annan motivering med hänvisning till, att lagstiftningsarbetet, enligt vad erfarenheten givit vid handen, icke kunde fullt nöjaktigt bedrivas genom existerande lagbyrå.

Vid utlåtandets behandling i plenum i första kammaren uppstod med anledning av reservationerna en vidlyftig debatt. — Diskussionen inleddes av herrar Ståle och Lundeberg, vilka tillstyrkte bifall till utskottets hemställan, samt av friherre Klingspor, som utan utförligare motivering yrkade bifall till sin reservation, d. v. s. »för närvarande» avslag.

Biskop Billing, ledamot av statsutskottet och medlem av majoritetspartiet, tog därefter i ett längre anförande till orda. Han underkastade reservationerna en ingående kritik, dels beträffande deras sakliga motivering, dels, i fråga om den Klingsporska reservationen, av dess »politiskt-personliga skäl», vilka senare han fastslår såsom de väsentliga, utvisande »vad frågan egentligen gäller». Man behöver icke mer än helt enkelt läsa rätt innantill för att förstå detta. »Det är alldeles tydligt, att det är friherre Klingspors missnöje med det senaste ministerskiftet, som gjort, att han skrivit sin reservation.» Detta förhållande finner talaren vara ett utslag av långt avancerade parlamentariska tendenser, vilka äro absolut stridande mot konservativ uppfattning av konungamaktens prerogativ. »Vi äro i Sverige så lyckliga att icke hava utbildad parlamentarism. Det har för mig varit en glädje var gång jag sett, att Kungl. Maj:t och icke riksdagsmajoriteten utnämnt statsråd.» Sådant böra vi konservativa kunna glädja oss åt, »icke blott i de fall, då vi höra till minoriteten, utan även då vi höra till majoriteten, och jag tillägger, att vi alltid bör akta konungamaktens prerogativ högre, än att vi skulle, i missnöje när de begagnas mot vår smak, göra vad vi under andra förhållanden icke skulle vilja göra». Reservationen innebure en uppmaning »att genom anslagsvägran indraga en nyttig och nödig institution», under omständigheter, vilka gå längre än den »parlamentariska seden ens i sådana länder, där den drivit sina konsekvenser längst». »Jag vet, att man kan och att man brukar vägra anslag, då fråga är om sådana punkter, i vilka ett regeringssystem kan sägas vara uttryckt, vilket man ogillar. Här är alldeles icke fråga om detta. Jag vet också, att man kan vägra ett anslag, begärt under kontrasignation av en minister, vars ämbetsverksamhet man icke gillar, men jag har ännu icke sett, att man vägrar anslag till en institution, som skall komma att stå under en minister, som ännu aldrig utfört någon ämbetsåtgärd såsom minister och kunnat såsom sådan ådraga sig riksdagens vare sig godkännande eller misshag. Men även om det kunde visas, att sådant vore parlamentarisk sed på något håll, säger jag dock utan ringaste tvekan, att har det varit parlamentarisk sed i andra länder har det aldrig varit det i Sverige, och allra minst har det kunnat komma i fråga, att riksdagens första kammare kontrasignerat en sådan sed. Om nu första kammaren skulle bifalla reservationen, skulle denna kammare bryta i ett slag med hela sin föregående utveckling på detta område. Den skulle göra vad den förut alltid brukat klandra och fördöma, vad den enligt min uppfattning

på goda grunder fördömt — — Genom att följa reservanten skulle första kammaren visa vägen icke blott för sig själv i detta ögonblick, utan även för andra i framtiden. Kan första kammaren i dag göra så som reservanten föreslår, vad kan icke då göras i morgon av andra? Då kommer den svenska riksdagen och ytterst svenska folket att för livet få sota för vad stunden brutit.» — Talaren yrkade bifall till utskottets förslag.

Reservationen biträddes bl. a. av herr Unger, vilken dock »icke skall låta sig inleda i frestelse att närmare ingå på dessa grannlaga frågor (angående skälen för avslagsyrkandet), så mycket mindre, som jag är fullt förvissad, att kammarens samtliga ledamöter alltför väl förstå innebörden av reservationen». Likaledes understöddes res. av herr Alin, första kammarens »politiska samvetsråd»: »Man har klandrat tanken att av en fråga sådan som den föreliggande göra en fråga om förtroende eller misstroende. Enligt min åsikt är emellertid en förtroendefråga på sätt och vis alltid förenad med beviljande av anslag, så tillvida nämligen som det icke bör kunna komma ifråga att bevilja anslag, om man icke har det förtroendet till dem, som skola disponera medlen, att anslagen skola på rätt sätt användas. Men om också förtroendefrågan på detta sätt spelar in vid anslags beviljande, så lärer dock i väsentliga fall, som röra rikets skydd, de allmänna ärendenas lugna gång samt nödvändiga statskrav, ingen fosterlandsvän vilja låta ens en annars rättmätig misstämning över en detaljs skötsel på sig öva något inflytande.» Då det nu icke är bevisat, att »några vådor skulle för landet uppstå därigenom, att ifrågavarande anslag icke beviljades för 1897», då vidare lagberedningens verksamhet under samma ledning som lagbyrån nu erhållit (Annerstedt) icke varit tillfredsställande och således »lagbyrån nu kommit under en ledning, till vilken man på grund av faktiska erfarenheter icke kan hysa fullt förtroende och under vilken man anser dess verksamhet icke kunna bliva så fruktbringande, att dess bibehållande vore önskvärt», ansåg han sig hava »ett fullt sakligt och avgörande skäl att neka anslaget». Ett supplerande och understödjande skäl härtill fann han i »den politiska situationen och de plötsliga rubbningar, som utan hänsyn till en pålitlig och konungsk riksdagsmajoritets motsatta önskningar oväntat vidtagas. — Skulle nu så vara, att en ingalunda av riksdagen och landet önskad rösträttsreform står i samband med det oväntade oscillerande, varom jag nu tillåtit mig tala, stärkes jag därvid ytterligare i min önskan att åtminstone icke genom förordandet av ett extra anslag uttala ett obetingat förtroende för den nya ledning, som lagbyrån nu blivit underkastad.»[1]

Kammarens statsrättslige expert följdes i debatten av statsminister

[1] Alin återkommer till ämnet senare under debattens fortgång, med anledning av mot hans första anförande riktade anmärkningar: »Jag har sagt, att de politiska förhållandena, den politiska situationen ha styrkt mig i min åsikt, att detta avslagsyrkande borde göras. Här har denna åsikt kritiserats på ett sådant sätt, som om man vore rent av en brottsling, därför att man kan hysa den. Här har ock talats om att man söker göra intrång på Kongl. Maj:ts prerogativ. Jag respekterar dessa likaväl som någon annan, och jag har icke sagt ett ord om Kongl. Maj:ts rätt att utvälja sina rådgivare. Kongl. Maj:t har den rätten och använder den. Men det torde tillåtas mig att erinra om att riksdagen har också *sina* rättigheter.» — —

Boström. Han konstaterade till en början, att avslagsyrkandet uppenbart vore ett försök att få till stånd en »handling av storpolitisk art». Han ansåg den icke förnämligast riktad mot departementschefen, »den man som nu fått konungens förtroende att vara chef för justitiedepartementet». »Ett sådant antagande skulle innebära, att de personer, som hysa en sådan uppfattning, skulle tillåta sig en kritik över det sätt, varpå Konungen utövat den rätt, som tillkommer Honom och Honom allena att tillsätta medlemmar av sitt råd». Det skulle också innebära, att departementschefen dömdes ohördan, då han ännu icke haft tillfälle att få något enda av honom framlagt förslag prövat av riksdagen, och f. ö. »att kammaren i själva verket skulle giva sig själv ett det starkaste misstroendevotum», då ifrågavarande statsråd under många år med stor pluralitet utsetts till ledamot i lagutskottet och där upprepade gånger fungerat såsom ordförande. »Nej, mina herrar, det är påtagligt att reservationen syftar åt ett annat håll — den syftar på mig.» Som bevis härför hänvisar B. till vad som yttrats och skrivits på skilda håll, särskilt i samband med sista statsrådsombytet. Han framhåller med anledning härav för »herrarna av majoriteten i denna kammare, vördsamt men bestämt, att lika kärt som det är för mig att råda Konungen till åtgärder, som jag vet överensstämma med edra önskningar, när min uppfattning av det rätta sammanfaller därmed, lika omöjligt är det mig att göra det, när så ej är förhållandet. Jag hoppas, att ingen skall kunna säga, att jag någonsin handlat emot vad jag ansett vara rätt, även om jag skulle därmed behagat och ställt till freds ett aldrig så manstarkt parti.» — »Ett politiskt parti måste alltid betänka, vilka konsekvenser och vilken räckvidd en dess handling har. — Jag kan tänka mig, att det härskande partiet vill utöva press på regeringen. Första kammaren, som har till sin uppgift att med den mognare erfarenheten utgöra det konserverande elementet, vill gärna fylla denna sin uppgift, och vill gärna vara den beträngda konungamakten till stöd. Men med vilken auktoritet kan kammaren vara det, när från andra sidan det kommer att framhållas: huru har kammaren själv handlat under liknande förhållanden!» — Regeringsformen visar en utväg att få ett statsråd avlägsnat. Att »pricka» eller »giva en första varning» åt en regeringsledamot är främmande för grundlag och politisk praxis. Anslagsvägran, alltså »att av politisk hänsyn vägra ett såsom behövligt erkänt anslag», är ett »tveeggat vapen, som kan för framtiden medföra svåra konsekvenser». B. uttalar den förhoppningen, »att första kammaren icke skall finna lämpligt att bland sina maktmedel upptaga något sådant som anslagsvägran».

Herr Hammarskjöld, medlem av minoriteten, underströk de synpunkter, som framlagts av statsministern, gav kammaren en påminnelse om dess »moraliska plikter» och förlänade åt den konservativa aktionen den pregnanta formuleringen: »Det är meningen att träffa statsministern genom att slå justitieministern.» Herr Hugo Tamm kände sig enligt egen utsago oviss, om han befunne sig inom första kammaren eller om genljud hördes från andra kammarens yttersta vänsterflygel och uttryckte sin förvåning särskilt över herr Alins deduktion på grundval av den »*radikalt* farliga och äventyrliga princip», vilken i grunden inne-

bure, att riksviktiga frågor skulle få avgöras efter personligt tycke, ej efter sakförhållanden. Den uttrycktes visserligen så, att man i fråga om anslag beviljade dessa efter den grad av förtroende, som man hade till dem, som skulle förvalta desamma. »Ja väl, så låter principen och tillämpas av honom i denna punkt som en första varningsgrad mot regeringen. Men denna princip, en gång kontrasignerad av denna kammare, kan lätt framkalla en andra och tredje varningsgrad på t. ex. 4:e och 5:e huvudtitlarna i andra kammaren.» Alin hade velat undantaga försvarsfrågorna, i vilka fosterlandsvännen icke finge svika. »Men en dom över vad som är fosterländskt i en anslagsfråga torde ingen annan kunna fatta än individen själv, och den domen få vi nog se, huru olika den skulle komma att tillämpas på olika tider.»

Hovmarskalken Reuterswärd, majoritetspartiets officiella ledare, ingrep därefter å ämbetets vägnar. Han erkände å ena sidan spörsmålets politiska vikt och betydelsen av att i densamma få uttala en kammarens bestämda mening, men ansåg å andra sidan, att, då han nu hört, »att hans excellens statsministern icke blott tillmäter ett beslut i reservationens riktning en större innebörd, än jag däruti kan se, och tillika hör, att hans excellens tillmäter ett votum i denna kammare en sådan vikt, så torde måhända en huvudsaklig del av anledningen till reservationen redan vara vunnen». — Därföre, och då han intet högre önskade, än att konflikten kunde lösas på tillfredsställande sätt och att vi »kunna ställa till rätta mellan regeringen och första kammaren», skulle han »vilja uppmana kammarens ledamöter att avstå från all votering och taga statsutskottets förslag. Men begäres votering och man vill pröva styrkan, ja, då uppmanar jag mina vänner att rösta så som vi tänkt oss». — Herr Wennerberg, bemärkt medlem av samma majoritetsriktning, förut ledamot av den sittande ministären, begagnade tillfället att å hela sitt partis vägnar utala sitt beklagande över förre justitieministerns avgång och att »giva uttryck åt misstämning» — en misstämning, som icke är tillfällig, utan som »började nästan samtidigt med den regering vi nu leva under» — och »svikna förhoppningar» inom det »hittills maktägande partiet i första kammaren» gent emot regeringen. Detta har, om än någon gång motvilligt, dock alltid gått regeringen till mötes och berett de kungl. propositionerna framgång. »En regering och en sådan majoritet böra stå i samband med varandra; ty då och endast då kan man hoppas den fredligaste och lugnaste lösningen av samhällsfrågorna. Men vi ha vant oss sedan några år att se regeringens åsikter betydligt divergera från våra egna, och de medlemmar av denna regering, som vi räknat för våra säkra vänner, hava så småningom till antalet inskränkts.» Skäl finnas att »vördsammast låta regeringen tydligt få veta, att den misstämningen, som nu råder, ej är från gårdagen», och alltså ej blott inleda »ett maskerat samtal om lagberedning eller lagbyrå» utan öppet och ärligt bekänna kort och låta regeringen få veta vad vi tänka. »Att öda tid med stora ord och tala om behovet av lagbyrå eller lagberedning, och vilket av dessa som skall vara nyttigast o. s. v. — allt det där är för tillfället onödigt. — Efter detta skall regeringen åtminstone ej kunna säga, att den levat i okunnighet om att någon misstämning mot henne förefunnits i första kammaren.»

Demaskeringen var med detta yttrande fullständig och diskussionen kort därefter avslutad. Votering begärdes av enskild ledamot och vidhölls, trots Reuterswärds hemställan att denna begäran skulle återtagas. Gent emot friherre Klingspors reservation gick statsutskottets hemställan igenom med en majoritet av 73 röster mot 54.

1896 års högpolitiska intermezzo i lagbyråaffären är ur flera synpunkter synnerligen märkligt.[1]

Det är av stort intresse såsom ett i tvåkammar-riksdagens annaler under 1800-talet enastående exempel på ingående riksdagsdebatt över ministerskifte. — Kritik av enskilda statsrådsutnämningar hade förut en och annan gång under tiden efter 1866 förekommit. Men klandret har endast framförts mer en passant från enstaka ledamöter i samband med dechargebehandling eller enskilda frågor. Förtroendeuttalanden till demissionerande statsråd hava även, under speciella förhållanden, med anledning av ställd kabinettsfråga eller på annat sätt förebådad avgång, blivit gjorda och framställts i särskilt auktoritativ form å partiers eller grupperingars vägnar. Ifvarsons förtroendebetygelse till De Geer 1880 är ett exempel. Uttalanden i dechargedebatten 1875, under pågående ministerkris, ett annat. Ett enstaka fall av direkt misstroendeuttalande förekommer även i försvarsutskottets prickning av krigsministern 1871 urtima, med åtföljande kommentarer. Allt detta är sporadiska ansatser till riksdagsinblandning i konseljbildningsproceduren. Vid intet tillfälle, frånsett möjligen anförda fall 1871, hava de emellertid nått den skärpa och omfattning som 1896; d. v. s. omedelbart efter verkställt ministerombyte orsakat en ingående riksdagsdiskussion över detta under former, som direkt åsyfta ett representationens ställningstagande till detsamma.

Lagbyrådebatten är en diskussion om ministerskiftet två veckor tidigare. Avslagsyrkandet åsyftar att giva uttryck åt kammarens misshag med ministerskiftet. Faktum är från motsidan skarpt framhållet (statsministern, Billing, Hammarskjöld, Tamm, Nya Dagligt Allehanda) och även från försvararnes sida mer eller mindre oförbehållsamt erkänt (Unger, Alin, Reuterswärd, Wennerberg). Debatten har ej uppstått tillfälligtvis. Ombytet på justitieministertaburetten beröres ej i förbigående, eller på grund av en diskussionens oförutsedda vändning eller överrumpling. Det är faktiskt avsett som det centrala spörsmålet. Detta är i förväg överenskommet och arrangerat. En enskild ministerutnämning har under lagbyråanslagets rubrik faktiskt insatts såsom

[1] Se även tidningskommentarerna, särskilt DA. $^{17}/_{2}$ (ledaren »Storpolitiska symptom»), StD. $^{17}/_{2}$, $^{20}/_{2}$, DN. $^{20}/_{2}$, GHoST. $^{18}/_{2}$, $^{20}/_{2}$, $^{21}/_{2}$. DA. ställer sig kritisk till den högkonservativa aktionen; sin försvarare i pressen finner den närmast i Vårt Land.

föredragningsärende på kammarens dagordning. — Affärens upphovsmän väntade måhända icke, att detta på sätt som skedde skulle göras till föremål för utförlig textkritisk granskning. Antagligen hade de från början avsett, att reservationens lakoniska motivering skulle av majoriteten tagas ograverad och kammaren omedelbart gå till beslut på densamma. Men detta beslut skulle i stället giva ett resultat av större vikt än vad enbart oratoriska förklaringar kunde skänka. Avslagsbeslutet, fotat på reservationens oförtydbara mening, skulle utgöra kammarens skarpa genmäle till statsrådsombytet; sålunda verka såsom ett kvalificerat misstroendevotum.

Gången av det hela och i synnerhet slutresultatet blev nu något olika mot vad man tänkt sig. Men ett syfte blev i varje fall uppnått. Ministerskiftet hade underkastats kammarens ingående prövning. Ledamöterna hade lämnats tillfälle att både i ord och handling giva uttryck åt sin mening i saken. Diskussionen gav anledning åt både den ene och den andre att å egna eller sin partiriktnings vägnar uttala, såväl, å konservativ sida, sitt förtroende för det demissionerade statsrådet och misstroende mot efterträdaren, som, från moderat håll, förtroende för den nyutnämnde. Ministerombytet var vid förhandlingarnas slut tämligen ingående och allsidigt granskat från fackliga, unions-, rösträtts- och allmänpolitiska synpunkter. Och voteringen företogs efter statsministerns förklaring efter väsentligen politiska linjer.

Fallet är i tvåkammarriksdagens historia fullkomligt exceptionellt. Exempel kunna väl uppvisas, i vilka anslagsreducering eller avslag på proposition i lagstiftningsärende vidtagits i underförstått syfte att framkalla avgång från ett genom sin ministeriella verksamhet misshagligt statsråd eller upplösning av en illa sedd ministär. Fall hava även förekommit, där sådana åtgärder nått avsett resultat. Men vid intet tillfälle hava dessa syftat mot en nyutnämnd konseljledamot, innan denne ännu i sitt nya ämbete blivit prövad, d. v. s. uteslutande riktat sig mot dennes politiska proveniens.[1] I den mån angreppet syftade längre och, såsom öppet uttalades, indirekt riktade sig mot statsministern själv, förtogs väl till en del styrkan av denna anmärkning. Den reducerades härigenom till att gälla närmast den formella olämplighe-

[1] Man erinrade om fallet Abelin 1868. Det kunde dock icke i väsentliga avseenden anses likartat. Ett andra kammarens avslagsbeslut (på anslagsäskande liksom på begärd återremiss till utskott) hade drabbat krigsministern vid dennes första uppträdande i representationen. Men detta skedde mer än ett halvår efter utnämningen, i ärende där han själv varit föredragande, beträffande vilket en högt betrodd departementsämbetsman på sakliga skäl yrkat avslag, samt med en motivering och i ett sammanhang, som i huvudsak förtog handlingen karaktären av politiskt misstroendevotum; till sittande ministär ägde ju även andra kammaren vid denna tid förtroende, så långt detta med dess skaplynne var förenligt.

ten i en procedur, som fäst sin aktion mot statsministern vid prickning av den i sakligt avseende såsom statsråd ännu oantastlige justitieministern, i ett ärende av natur som det förevarande. Men i stället gavs i så fall anledning till kritiska kommentarer av i konstitutionellt hänseende än svårare art. Aktionen erhöll härigenom än större dimensioner. Den tedde sig såsom ett försök att förmedelst anslagsnedsättning giva ett hugg åt själva regeringssystemet sådant det främst representerades av statsministern och av denne givits ett uttryck i nämnda ministerskifte. Den avsåg att genom en eklatant misstroendeförklaring pressa regeringspolitiken och statsministern till större hänsyn för förstakammar-majoritetens önskningar, d. v. s. till reträtt från den inledda moderata andrakammar-orienteringen; sålunda utgjorde den »en preventiv åtgärd mot rösträttspolitiken» och i samband därmed mot regeringspolitikens inriktning även i andra spörsmål av politisk räckvidd. I andra hand kom den också, ur konstitutionell synpunkt sett, att vara ett angrepp på konungen, hans sätt att utöva sin ministerutnämningsrätt och handleda regeringspolitiken. För så vitt personligt självständigt inflytande i regeringens centrala frågor tillerkändes honom, vilket enligt traditionell, på denna punkt alltid bestämt uttalad, konservativ doktrin borde göras, drabbade klandret även honom.

Märkligast synes emellertid vara, att det är inför första kammarens forum, som denna process inledes. Den kammare, som enligt grundlagsstiftarnas mening, egen uppfattning och god tradition suttit såsom regeringsmaktens och det konstitutionella konungadömets säkraste stöd och i vilken aldrig stränga ord felat, så snart medkammaren sökt med tillgängliga politiska resurser tvinga regeringen till eftergifter för sin mening, skulle förledas att svika sin uppgift och sina konstitutionella maximer. Överhuset skulle »visa vägen» för utländsk parlamentarisk sed, giva »en stöt framåt för parlamentarismen»![1] Frestaren är majoritetspartiet, den gruppering inom riksdagen, som städse betraktat sig såsom de konstitutionella idéernas renlärige målsman par préférence! Dess erkände ledare Reuterswärd ansluter sig till avslagsyrkandet och har, såsom uppgives, på partimöte sökt göra detta till partiets officiella ståndpunkt, därvid sekunderad av dess statsrättsauktoritet Alin.

[1] DN. Samtidigt skriver StD.: »Av parlamentarismens vådliga tilltag är — enligt konservativ statslära — intet fruktansvärdare för konungamakten än anslagsvägran; av dess förvillelser ingen större än dess anspråk att regera med budgeten; och av dess ingrepp på regeringsmakten intet oförsyntare än försöket att ingripa i konungens ämbetsutnämningar.» Och nu kastar man sig hänsynslöst själv in på dessa vägar och tränger sig fram till en av dess mest framskjutna utlöpare. Man söker utöva ett slags preventiv justis. — — Detta är ju, anmärker GHoST., »fullfjädrad radikalism, — — den rena, rama parlamentarismen! Ett nytt exempel på, att den yttersta högern och den yttersta vänstern välja förunderligen lika medel, när det gäller.»

Med rätta understrykes partiets huvudansvar för den inledda aktionen energiskt av statsministern, som gång på gång vänder sig mot majoritetspartiet (»det härskande partiet», »herrarna av majoriteten») och formar sitt starkt offensiva anförande såsom en direkt uppgörelse i den hotade konstitutionalismens namn med riksdagens konservativaste fraktion. Principduellen i denna fråga Billing-Boström contra Alin-Reuterswärd är verkligen av synnerligen remarkabel art. Att övertaget i den konstitutionella disputationen i detta fall stannat på den förra sidan lär icke kunna bestridas. Biskop Billing ägde god anledning att känna sig bekymrad i egenskap av kammarens konstitutionelle själasörjare. Respondentens ståndpunkt är, från sina egna konstitutionella utgångspunkter granskad, svårligen hållbar.

Omsvängningen inom kammaren betingas givetvis av omslaget i det politiska läget. Första kammaren står för tillfället i oppositionsställning. Den nya positionen kräver nya taktiska angreppsmedel. De gamla arbetsmetoderna äro i allt anpassade för permanent regeringsallians eller defensiv. Påfrestningen av kammarens författningspolitiska hållning blir under dessa omständigheter utomordentligt stark. Dess konstitutionella doktrin är nära att sprängas av de politiskt taktiska förhållandenas tryck. Så nära, att endast statsministerns auktoritativa ingripande i förening med ett i taktiskt avseende olämpligt val av angreppspunkt för aktionen och fastare hållning hos en del majoritetspartiets ledamöter förmår avvärja, att första kammarens beslut rörande 25,000-kronors anslaget till lagbyrå blir en parlamentarisk precedens av stor principiell betydelse och med måhända vittgående följder i avseende på den sittande ministärens ställning.

Även om lagbyråaffären, under inverkan av dessa omständigheter, blev ett ofullgånget parlamentariskt prejudikat, förtjänar den likväl att uppmärksammas såsom ett slående symptom på, huru även inom första kammarens konservativa grupper, trots alla deklarationer i motsatt riktning, parlamentariska tendenser förefunnos och spontant frambröto, så snart det taktiska läget var härför gynnsamt, d. v. s. då första kammaren placerades på den oppositionsplats, som eljest sedvanligen tillkom den andra.

Man hade väl förut vid enstaka tillfällen kunnat inom kammaren förmärka symptom i liknande riktning, med en viss regelbundenhet framträdande i tider, då, mot vanligheten, en starkare motsättning till regeringspolitiken förefunnits. Så 1874—75, under den Adlercreutz-Carlesonska ämbetsmannakonseljen.[1] I viss mån även 1883, inför den

[1] Ovan s. 190, 205. Att liknande oppositionella tendenser efter parlamentariserande mönster i händelse av uteblivet ministärskifte 1888 skulle hava inom kammaren

Posseska ministärens härordningsproposition.[1] Men i de mest framträdande av dessa fall voro nämnda strävanden huvudsakligen uppburna av moderat-liberala kretsar, som på 1870-talet ägde långt större inflytande på kammarens hållning än senare. Och f. ö. voro de alltid förstucket skylda under den slutna voteringens mask. Aldrig blevo de, som nu, öppet bekända av talesmän för kammarens och riksdagens mest konservativa meningsriktning. Företeelsen var av den uppseendeväckande art, att den länge stannade i minnet. Som oftast skulle under senare tid i den konstitutionellt parlamentariska diskussionen anledning givas för minnesgoda debattörer på den motsatta sidan att till saken återkomma.[2]

Lagbyråaffären har till sist ännu en sida, vilken bör observeras. Klarare och oemotsägligare än någon annan inom riksdagen inträffad händelse illustrerar den statsministerns dominerande position. Det är mot honom, som utfallet framför allt inriktas. Departementschefen blir vid hans sida endast drabanten-fackministern, som av sin överordnade kallas till biträde och som för dennes skull får tåla sidohuggen. Konungen skjutes även tillbaka för sin främste rådgivare. Man förutsätter såsom självklart och av alla känt, att rösträttspolitiken och ministerskiftet är anstiftat och utfört av Boström personligen, vilken alltså äger att på sig såsom den faktiske regeringschefen utan all reservation taga ansvaret och följderna av ett av dessa orsaker framkallat nederlag.

Statsministern själv accepterar utan allvarlig gensaga den ställning, som blivit honom tilldelad. Han inlägger väl en viss reservation mot en allt för skarpt prononcerad parlamentarisk frihandsteckning av konungens ställning beträffande ministerutnämningsfrågor. Men detta endast i förbigående, för att gent emot kammarens anspråk hävda kronans prerogativ. Han bestrider däremot icke på något sätt den maktdelegation till statsministerns förmån, som i fråga om ministerutnämningarna såväl som regeringspolitikens ledning enligt oppositionens antagande skulle ägt rum. Han bekräftar och erkänner den faktiskt själv med en tydlighet, som ej lämnar något övrigt att önska. »Det är påtagligt, att reservationen syftar på mig.» Det giver den dess egentliga politiska berättigande och enda förnuftiga mening.

yppats, torde ej vara för djärvt att antaga. Protektionistiska tidningar hade låtit undfalla sig hot i den riktningen. Jfr Ehrenheim, Några minnen, s. 95, angående planerad konsitutionsutskottsaktion.

[1] Ovan s. 315.

[2] Endast såsom ett exempel bland många må påpekas DN:s under senare författningspolitiska principdebatt gjorda hänvisning $^{23}/_{3}$ 1909 till detta fall, då konservatismen sökte »visa vägen» för parlamentarismen; DA. parerade för sin del med urarvaförklaring.

Fackministern är ej den djupast berörde och avsedde. Han får hålla sig i bakgrunden. Justitieministern uppträder ej ens till biträdande försvar för sin huvudtitel på denna punkt. Statsministern tar uttryckligen allt på sig. Huvudansvaret åligger, helt och fullt, honom. Det skjuter han i ingen mån ifrån sig. Oppositionen har realiter sett fullständigt rätt, när den på honom lägger skulden och mot honom inriktar angreppet. I egen person träder han i breschen mot alla de politiska anmärkningspunkterna, i fråga om justitieministerutnämning såväl som rösträttspolitik. Han omtalar själv att han gjort sin ståndpunkt i rösträttsfrågan till kabinettsfråga, på så sätt framkallat ministerskiftet och drivit sina syftemål igenom.[1]

Med uttrycksfull pregnans är därmed framhävd den starka maktställning, såväl gent emot representationen som i förhållande till konung och kolleger inom statsrådet, som tillkommit den sjunde innehavaren av statsministerämbetet. Ingen tvekar om var ledningen och det faktiska avgörandet i själva verket ligger. Inför den allmänna uppfattningen, bland motståndare som försvarare, framstår statsministern såsom den med utomordentliga befogenheter utrustade, reelle ledaren av regeringspolitiken. Vederbörande själv konfirmerar omdömet.

Den regeringspolitiska ställningen för jämnt trenne decennier sedan inställer sig osökt till jämförelse. Även då, inför representationsreformen, i en tid av exceptionell kraftsamling för första statsmakten, hade faktiskt och i det allmänna medvetandet regeringsledningen varit förlagd i en hand. De Geer utövade från justitiestatsministerportföljen ett dirigerande inflytande, vilket tilldelade honom premierministerfunktionerna med en effektivitet, som sedan och intill sista tid icke överträffats, varken av honom själv eller andra.[2]

Boström har i fullaste utsträckning återupptagit denna ledareverksamhet. I vissa punkter har han givit den en personlig utformning,

[1] FK. 6: 20. »Jag tror icke det kan vara ogrannlaga att nu, i detta sammanhang, meddela, att, när det blev klart att en meningsskiljaktighet förefanns emellan den avgångne justitieministern och mig, en skiljaktighet, som icke kunde utjämnas, jag upprepade gånger och enträget anhöll hos konungen, att han måtte finna skäl entlediga mig från mitt ämbete, och jag sökte, så vitt jag förmådde, påverka mina kolleger i samma riktning. Men avgörandet gick icke efter min önskan — —.»

[2] Några senare innehavare av statsministerämbetet kunde jämföras. Posse underströk med särskild betoning sin ledarställning. Och Themptander besatt en erkänt stark ledarmyndighet. Men för den förre sträckte sig otvivelaktigt anspråken längre än förmågan. Han ägde ej fria händer att under personlig ledning realisera sina intentioner i den omfattning, som vederborts. Den inre friktionen med ett inhomogent sammansatt statsråd, i avgörande ögonblick ett samlat bestämt inskridande från kollegernas sida, stäckte, under bristfälligheten i det från konungens sida åt statsministern lämnade stödet, handlingskraften. Av allt att döma har i intetdera av nämnda fall statsministerledningen ernått en stabilitet och verkande förmåga, som övergår den De Geerska under sista ståndstiden och mäter sig med den av Boström utövade.

en allsidig styrka och stabilitet, som synes överträffa den De Geerska förebilden. — I förhållande till konungen befäster han den genom en fortgående utbildad, allt starkare grundad förtroendeställning till en bärighet, avgjort fastare än De Geers i denna punkt av ständigt misstroende och upprepade konflikter hotade position.[1] Under en tid, då konungadömet alltfort disponerar viktiga resurser till personligt ingripande, innebär detta ett tillskott till den förres förmån av avsevärd betydelse.

I förhållande till statsråden synes Boström samtidigt hava tillvunnit sig en icke ringa, ytterligare utsträckning i inflytande. Det De Geerska ledarskapet var i viktiga avseenden underkastat konkurrens från parlamentariskt väl förfarna, utpräglat självständiga och politiskt aktiva kolleger; i synnerhet från Gripenstedt, honom väl vuxen i politisk insikt, energi och fasthet. I de ekonomiska frågorna låg justitiestatsministerns inflytande avgjort under fackministerns; detta ehuru de i riksdagspolitiken intogo en särdeles framskjuten, för regeringens allmänna ställning betydelsefull plats. För Boström gäller icke motsvarande inskränkning. Där politiken tränger in, där vidtager omedelbart hans dominium. Hans regeringsledning står hors concours. I rådgivarkretsen finnes ingen, som tillnärmelsevis kan mäta sig med statsministern eller allvarligen göra honom ledningen av regeringens i egentlig mening politiska frågor stridig. Statsrådssammansättningen har lagts efter linjer, som utesluter detta. Den ständiga cirkulationen förhindrar f. ö. ostörd tillväxt i fackministermyndigheten. Direktionen har sålunda okvald varit i statsministerns besittning.

Inför representationen är i överensstämmelse därmed hans roll av förste-agerande med särskild betoning markerad. Vid De Geers sida verkade andra statsrådsmedlemmar i det främsta, politiska planet. Gripenstedt gjorde en insats i förhandlingsarbetet, som vid viktiga tillfällen vägde tungt, i särskilda fall tyngre, än De Geers. Boström dominerar, i det preliminära förhandlingsarbetet liksom vid avgörandena inför offentligheten. De växlande statsråden framstå närmast såsom biträdande hjälpare i och för den fackliga upplysningstjänsten. Den politiska förkunnelsen, ledarparollen, är alltid statsministern förbehållen. Sålunda bär regeringspolitikens allmänna karaktär i vid omfattning prägeln av hans personlighet. Statsministern ingriper dirigerande i de mest skilda spörsmål: i försvars- och unionspolitik, tull- och skatteärenden, rösträtts- och järnvägsfrågor. Han spelar samtidigt på flera strängar och successivt på dem alla. Det indi-

[1] Se vad ovan sagts, s. 418 not 1.

viduella greppet förmärkes genomgående — i styrka som svaghet framträdande.

Dess starka sidor hava ofta blivit framhållna och berömda. I vid mån även med rätta. Regeringsmakten har ovedersägligen under Boströms ledarhand vunnit i styrka. Dess ställning inom riksdagen har undergått betydande förbättring. Inflytandet på representationens avgöranden har märkbart stegrats. Väl avvägt initiativ, skickligt begagnande av goda förbindelser, durkdriven personlig bearbetningsmetod, smidig sammanjämkningsförmåga, välberäknat försvar, i särskilda fall ett resolut uppträdande, skärpt till formligt ultimatum, har hemburit stora framgångar åt regeringsledningen. Viktigare frågor hava givits en lösning, vars fördelar ur regeringssynpunkt i väsentlig mån äro att tillskriva statsministerns förtjänst. I så måtto kunde Boström på goda skäl hyllas som »en mästare i regeringskonsten».

En jämförelse med det Bismarckska regeringssystemet har i sådant sammanhang understundom vågats. Sammanställningen låter sig göra. Vissa jämförelsepunkter och likheter finnas. I synnerhet äger den riksdagspolitiska arbetstaktik, som på ömse håll begagnats, befryndade drag av, åtminstone vid första ögonsikte, visst släkttycke. Den svenska regeringens samspel med representationens partiformationer, med användning av en skickligt anbragt, uppfinningsrik regie, under växlande kombinationer, kompensationer och omorienteringar, äger i viss mån motsvarighet i den tyska politiska köpeshandeln, frontväxlingen och kartelleringspolitiken.[1] Den Boströmska riksdagspolitiken skulle möjligen kunna betecknas som den Bismarckska i svenskt format. Var på sin ort representera de, med i vissa begränsade delar likartade arbetsmetoder, de framgångsrikaste exempel på konstitutionell regim, som 1800-talets senare del kunnat uppvisa.

Men parallellen blottar även de djupgående skiljaktigheterna, till nackdel för den svenska parten. Snarast ligger däruti det största utbytet

[1] Jämförelsen är gjord bl. a. av Kjellén, art. »Svenskt regeringssystem», DA. $^{23}/_{5}$ 1917, Haralds, E. G. Boström, s. 46 f. Uteslutet är icke, vilket den senare påpekat, att det tidigare tyska exemplet i en del hänseenden tjänat Boström till förebild eller handledning; på tullpolitikens område har det av honom mer än en gång åberopats såsom lärorikt mönster. Sannolikt är, att Boström, liksom så många andra hans samtida, icke kunnat undgå att röna inflytande av den för det konstitutionellt mottagliga sinnet fascinerande Bismarckska politiken och i några fall till sin praktiskt politiska uppfattning och för utformningen av sin regeringstaktik därifrån hämtat impulser. Att emellertid berörda likheter i den politiska regien i detta hänseende icke kunna tjäna såsom någon bevisning, behöver icke närmare styrkas. De kunna väl hava uppstått fullt oberoende, utan något yttre samband, under delvis likartade förutsättningar av personlig och allmänpolitisk art. I själva verket företräda de till huvudparten sådana karaktärsdrag, som, mer eller mindre utpräglade, spontant utbildas på vissa stadier av konstitutionell utveckling.

av jämförelsen. Den kastar en genomträngande skarp belysning över svagheterna i Boströms politiska system. Ställd inför ett statsmannaskap i djupare mening och med större mått träda de inre bristfälligheterna oförtäckt i dagen. Mästerskapstiteln förlorar sin pretentiöst rekordmässiga karaktär utanför den lokala scen, på vilken konkurrensen ej varit alltför svår, fordringarna för utmärkelsetecken mindre högt uppdrivna.

Sammanställningen med det oöverträffade Bismarckska mönsterexemplet på konstitutionell kraftregim torde f. ö. knappast erfordras för att begränsningen skall framträda. Den har för samtiden icke varit fördold; till en början, i ministärens första verksamhetstid, måhända något mer undanskymd, under senare år, närmare bestämt från 1895, skarpare framhävd. Från höger såväl som vänster tages regeringspolitiken i kritisk granskning. Resultatet utfaller i viktiga punkter mindre gynnsamt och i väsentliga delar anmärkningsvärt samstämmigt. Man förlägger väl, på grund av skilda intressen och politiska syftemål, var på sitt håll huvuduppmärksamheten till olika områden. Den ena sidan anmärker närmast på ministärens ståndpunkt i unions- och försvarsfrågorna. Den andra insätter sin kritik förnämligast mot dess hållning till rösträttsfrågan och de social-reformatoriska spörsmålen. Tendensen är dock i vissa väsentliga avseenden överensstämmande. Ytterst syftar kritiken mot vissa genomgående grunddrag i den ministeriella politiken, som den återfinner i skilda yttringar på växlande verksamhetsfält och med påfallande enstämmighet betecknar som bevis för kvalitativ svaghet. Ett senare utvecklingsperspektiv har i det väsentliga i detta hänseende bekräftat omdömet och pointerat detsamma.

För en statsmannaledning med djupare syften och skapande förmåga i egentlig mening hava krafterna hos Boström icke räckt till. Den personliga karaktärsdaningen har för dylika uppgifter icke varit fullödig. Den kompromissande beräkningsförmågan, den opportunistiska smidigheten och rörligheten, balans- och manövreringskonsten synes utvecklad på bekostnad av fastheten och självständigheten. Man förmärker en benägenhet för short views och politisk vigilans, som låter den konjunkturpolitiska prägeln på regeringskursen bliva alltför starkt betonad. Kompromissen synes understundom upphöjas till högsta princip. Den nydanande insatsen, det självständiga programmet på längre sikt förefalla i framträdande grad saknas. Däruti ligger en begränsning, som reducerar den Boströmska regeringskonsten till mindre högställda mått.

Å andra sidan, svårigheterna i rådande tidsläge för en självstän-

digare initiativpolitik få icke förbises. Den politiska kompromisstraditionen, den svåröverkomliga kammarmotsättningen, partiväsendets allmänna skaplynne, mångfalden av hopade restantiemål stodo otvivelaktigt för en regeringsledning av sådan karaktär starkt hämmande i vägen. Boström har dock vunnit av situationen, vad de flesta hans företrädare icke förmått, ej endast på grund av vissa förbättrade konjunkturer, framför allt den lösare partikonstellationen i andra kammaren, som bättre än ställningen i äldre tid gynnar centerpolitikens syften, utan i väsentliga delar på grund av tungt vägande personlig insats.

Kvar står, att under Boströms nio-åriga statsministerledning en modus vivendi mellan statsmakterna blivit åstadkommen med förhöjd prestige och gynnsammare villkor för regeringsmakten än som förut varit det normala.

Interemistisk ämbetsmannakonselj 1900—02.

Några dagar efter von Otters utnämning till statsminister meddelade en av landets politiskt mer initierade tidningar[1], enligt vad allmänt, på grund av kommunikéns innehåll och ton antogs, på officiellt bemyndigande, vissa uppgifter av allmänt intresse angående ministärbildningsproceduren: De av ryktet uppgivna ministerkandidater, vilka skulle varit ifrågasatta för statsministerposten, hade, på ett undantag när, aldrig för detta ändamål varit påtänkta. Ministerkrisen hade förlupit helt annorlunda. Då statsminister Boströms avgångsbeslut befanns orubbligt, vände sig konungen, »på statsministerns och samtliga statsrådens tillstyrkan», i slutet av juni till första kammarens talman, greve Gustaf Sparre, med anbud på statsministerämbetet. Sedan greve Sparre definitivt undanbett sig det höga, men så ytterst ansvarsfulla uppdraget, vände sig konungen, »likaledes i överensstämmelse med hela sitt statsråds önskan», omedelbart till vice amiral F. V. von Otter. »Ingen annan person har ifrågasatts.»

Dementien av de cirkulerande pressryktena var eftertrycklig. Ministärbildningsprojekten i samband med namnen Lundeberg, Krusenstjerna, Husberg m. fl. reducerades till presspekulationer, betecknande nog för anspråk och syften på de håll, från vilka ryktena lancerats, men absolut ovederhäftiga såsom meddelanden om vad som verkligen försiggått. Rekonstruktionsförsök i den riktning, som anförda kandidaturer angåvo, hade ej ens påtänkts.

[1] Herslows organ Sydsvenska Dagbladet 14/9.

Kungörelsen hade sin speciella anledning. Den riktade sig särskilt åt visst håll inom pressen. I konservativa tidningar hade ivrigt agiterats för en ministerkandidatur, vilken uppenbart syftade till en avgjord omorientering av regeringspolitiken. Förordet gällde ordförandens i statsutskottet, v. talmannen Lundebergs statsministerskap. Under ministerkrisens dagar propageras hans kandidatur av konservativa tidningar i nummer efter nummer med anspråk på att uttala en inom första kammaren allmänt omfattad mening.[1] Nya Dagligt Allehanda finner det »hart när omöjligt, att någon annan skulle kunna sättas ifråga att övertaga statsministerämbetet», och vädjar till »konungens strängt konstitutionella sinne och hans vana att, även om det gällt konflikt med hans egna personliga åsikter, lojalt underordna dem förhållandenas krav och landets förhoppningar»; tidningen ser häruti det oavvisliga kravet från en »moralisk konstitutionalism, vilken begränsar den över partierna upphöjde konungens suveräna rätt att välja rådgivare». Likasinnade tidningar understödja med överensstämmande utläggningar samma kandidatur.

Det officiösa meddelandet utgjorde svaret på denna hemställan. Konungen har från början ansett en åtgärd sådan som den ifrågasatta i närvarande läge utesluten. Han har icke ansett »landets förhoppningar» identifierade med de från vissa pressorgan av utpräglad partifärg uttalade önskningar; ej ens i den händelse dessa verkligen, såsom av vederbörande tidningar framställdes, voro att betrakta som stora majoritetspartiets och första kammarens. Uttalanden i motsatt riktning, vilka bestämt bestredo rättmätigheten av konservatismens anspråk att i detta fall uppträda i egenskap av tillförlitligt språkrör för en allmän landsopinion, hava av honom även beaktats. Och de bestämda varningar, vilka å andrakammarmajoritetens vägnar från samma sida riktades mot en exklusivt förstakammar-betonad »partichefskandidatur», tagas likaledes med i beräkningen. En närmare, bestämd orientering åt första kammaren och dess majoritetsparti har avvisats. Någon »moralisk konstitutionell» förpliktelse att i detta hänseende frångå de ledlinjer, som dittills bestämt regeringskursen, har icke erkänts. Detta så mycket mindre som monarkens personliga önskemål och strävanden i föreliggande situation, framför allt i de unionspolitiska konfliktfrågorna, ingalunda torde hava stämt honom gynnsam för en sådan tolkning av de konstitutionella kraven; tvärtom torde han känt sig starkt besvärad och i vitala punkter sårad av den kritik på parlamentariska och utomparlamentariska vägar, som en längre tid och med allt större bitterhet från första kammaren och närstående håll

[1] Se särskilt ledaren DA. $^{6}/_{9}$; ingående polemik däremot i StD. och DN.

blivit mot regeringens, av konungen med personlig övertygelse understödda, unionella medlingsarbete riktat.[1] Alltfort vidhåller konungen till ledning för sin statsministerutnämning den urvalsprincip, som undviker provokation till kamp och, under dubbelsidig hänsyn för båda kamrarnas mening, i detta fall även för bägge unionslandens, fordrar nära anslutning till den kompromissande medlingslinjen.

I överensstämmelse därmed och, såsom särskilt betonas, på tillstyrkan av avgående statsministern och samtliga sittande statsråd gjorde konungen sitt val. Den först ifrågasatta statsministerkandidaten, talmannen i första kammaren N. G. A. Sparre, ägde i viktiga avseenden goda förutsättningar för uppgiften. Såsom medlem av ståndsriksdagarna 1862—63, 65—66, av första kammaren sedan 1871, ledamot av bevillningsutskottet 1872—74, sedan av statsutskottet under 21 riksdagar, varav 1881—82 såsom vice ordförande, 1883—95 såsom ordförande, vidare medlem av talmanskonferensen 1889—91, av särskilda utskottet 1892, av bevillningsutskottet 1895, slutligen vice talman 1891—95 och talman från 1895, hade han förvärvat en synnerligen bemärkt ställning i riksdagen, mottog, enligt vad i tidningarna med bestämdhet uppgavs, vid Thyselius' avgång 1884 ett första anbud på statsministerposten och ansågs allmänt, ehuru ursprungligen frihandlare, såsom en av den Boströmska politikens ivrigaste, mest övertygelsetrogna anhängare och betrodde medhjälpare, en »rikspolitikens parlamentariska inkarnation», enligt Nya Dagligt Allehandas beteckning. Tydligen skulle hans succession i statsministerämbetet inneburit nära anslutning till den Boströmska traditionen. På obekanta skäl har emellertid hans kandidatur måst utan resultat uppgivas.

Valet av F. V. von Otter verkställdes på samma förhandlingslinje. Även han innehade i riksdagen en position, om icke så framskjuten som Sparres, så dock av icke ringa betydenhet. Medlem av första kammaren 1892—99, av andra kammaren sedan 1900, ledamot av tillfälligt utskott vid sin första riksdag, därefter under åren 1893—99 bemärkt ledamot av statsutskottet, där han satt såsom ordförande i första utgiftsavdelningen, f. ö. ofta anlitad kommittéledamot, ansågs han äga ett visst inflytande på första kammaren och var åtminstone »väl sedd» i den andra. Likaledes betraktades han såsom en avgjord anhängare

[1] Autentiska upplysningar om konungens personliga ställning till första kammarens unionella ståndpunkt vid denna tid givas icke. Men pressens från ömse sidor gjorda antaganden och en muntlig tradition förmäla samstämmigt, att divergenser i unionsfrågan mellan konungen och första kammarens auktoritativa representanter, en Lundeberg, en Alin m. fl. förefunnits av den art, att ett hinder för personligt samarbete i konselj därav torde uppkommit. Schismen förmärkes än tydligare under följande tid.

av det Boströmska systemet. Mer än en gång hade han under senare år varit i tillfälle att göra regeringspolitiken värdefulla tjänster.

I så måtto föreföll den officiella försäkran, att statsministerskiftet »icke kommer att medföra någon förändring i den av Kungl. Maj:t hittills följda politiken», bekräftad. Den nye statsministern hade utvalts under villkor, som så långt möjligt syntes garantera viljan till trogen efterföljd av företrädaren. Han insattes i sitt ämbete efter långvarig och trogen tjänst i apostolisk succession och avlade vid tillträdet högtidligen löftet att vidhålla den hittills följda kursen. Angående de goda avsikterna härutinnan kunde ingen tvekan råda.

Löftet var givet. Men skulle förmågan räcka till? Ägde den nye statsministern den auktoritet och politiska kapacitet, den fasta hand i ledningen, som var oavvisligt nödig för framgångsrikt fullföljande av det centerpolitiska systemet?

Man kände sig i allmänhet tvivelsam härom. Man undervärderade icke von Otters fackliga insikter och förtjänster, i finansiella ärenden ådagalagda i utskottstjänstgöring och på det sjömilitära området dokumenterade under lång militär ämbetsmannakarriär förenad med långvarig verksamhet såsom departementschef (1874—80). Man betvivlade ej heller hans goda förutsättningar att samarbeta med konungen, vilkens förtrolige vän han sedan ungdomsåren varit, samt med kollegerna, vilka ju enligt officiöst meddelande givit honom sitt förtroendevotum i egenskap av lämplig statsministerkandidat. Däremot drog man starkt i tvivelsmål, huruvida han verkligen skulle kunna med tillräcklig pondus, sammanhållande kraft och initiativförmåga fylla platsen såsom den faktiske ledaren av konseljen och av regeringspolitiken i förhållande till riksdagen. von Otter hade redan passerat pensionsåldern och hade förut aldrig i sin verksamhet gjort sig känd för större politisk ledarförmåga. Snarare hade han gjort intryck av en rutinerad utskotts- och ämbetsman utan självständigare initiativkraft. Den förra statsrådstjänsten rubbade icke omdömet. Sjövapnet hade under hans överinseende stått skäligen stilla i utveckling; ej minst, enligt vad påstods, på grund av en viss brist på drift och inflytande hos dess högste målsman i statsrådet.

Skulle han nu visa sig de krav, som borde ställas på statsministerpostens innehavare, vuxen? Eller ställdes aldrig från vederbörligt håll sådana fordringar på honom? Förväntade konungen, att departementscheferna var för sig och kollegialt skulle kunna sköta regeringsärendena och de politiska förhandlingarna? Ämnade konungen själv upptaga den avgångnes fallna mantel och i sin hand samla regeringspolitikens tömmar? Eller var det hela endast av-

sett såsom ett provisorium? — Det gavs flera möjligheter. Dock voro de flesta böjda att giva den sista hypotesen sin anslutning. Den betraktades såsom under förhandenvarande förhållanden den mest plausibla. Man såg i ministären von Otter närmast en interimistisk lösning i förbidan på den man som komma skulle, vare sig nu detta skulle bliva en Boström redivivus eller en annan politisk personlighet av nödiga mått.

Antagandet ägde stor sannolikhet för sig. Föga troligt var, att man på högsta ort *så* undervärderade statsministerämbetets uppgifter, att man i längden trodde det vara tillfyllest med en rekrytering av detsamma sådan som den nu vidtagna; att den gamle konungen till den grad feluppskattade sin förmåga, att han på sin ålders dagar tilltrodde sig själv krafter nog att effektivt kunna fylla en verklig ledarplats; och att man så fullständigt förlorat minnet av de, enligt vad allmänt erkändes, ogynnsamma erfarenheter, som äldre tillämpning av kollegialsystem i en ämbetsmannarådkammare utan politisk ledarkraft skänkt, att man tänkte på ett återupptagande av detsamma, icke såsom en nödlösning och anordning tills vidare, utan allvarligare och på längre tid. Sannolikt var, att rekonstruktionen arrangerats på kortare sikt och att fordringarna på politisk kvalificering för ministärledningen med hänsyn till svårigheterna att i närvarande läge erhålla kapabel efterträdare till den avgångne statsministern, villig även att fullfölja hans politiska riktlinjer och metoder, endast tillfälligt blivit nedsatta.

I vilket fall som helst, för regeringsmaktens politiska styrka kunde den vidtagna ministärombildningen på intet sätt betecknas såsom ett krafttillskott. Ej ens såsom ett bevarande vid status quo ante. En ministär Boström utan Boström lät sig näppeligen realisera. Var även rekonstruktionen så lagd, att karaktären av systemskifte till det yttre så långt möjligt utplånades, var likväl dess inre läggning av allt att döma sådan, att betydande förändringar av politisk räckvidd kunde förväntas. Ej så mycket vad kursläggningen på papperet beträffar; där eftersträvades enligt givna vittnesbörd redligen och allvarligen en direkt fortsatt resa på den upparbetade gamla traden[1]; men i den konkreta tillämpningen, i själva genomförandet under den närmare utformningen och det politiska förhandlingsarbetet. Där måste Boströms utträde och von Otters efterträdarskap erhålla genomgripande inverkan.

[1] På vilka närmare villkor von Otter tillträtt sitt ämbete är icke känt. Något regeringsprogram blev icke offentliggjort. Huruvida ett sådant överhuvud i förhandlingarna givits fastare form torde vara tvivel underkastat. Av vad i texten meddelats angående rekonstruktionsprocedur och åtföljande kungörelse torde dock ovan givna omdöme kunna anses styrkt. Närmaste verksamhetsår lämnar f. ö. bekräftelse därpå.

Med den eminenta betydelse, som den förres personliga insats haft, kunde ej annat väntas. En betydande nedgång i regeringens verksamhetsförmåga måste med till visshet gränsande sannolikhet antagas bliva följden.

Saken var så mycket allvarligare, som situationen för ögonblicket ingalunda gynnade eller överhuvud taget tillät en tillbakadragen förbidan och begränsad, teknisk expeditionstjänstgöring från regeringen; icke ens för en kortare tid. Den politiska situationen syntes i viktiga hänseenden särskilt krävande. Stora och svåra uppgifter väntade med nödvändighet på snar regeringsbehandling.

Detta gällde främst försvarsfrågan. Den hade efter 1892 års härordningsbeslut under årens gång ånyo kommit i ett läge, som ansågs påfordra skyndsam och grundlig reform. Regeringen tog sig omedelbart saken an. Ett nytt reformförslag var genom generalstaben utarbetat och kunde »i allt huvudsakligt» oförändrat av regeringen vid 1901 års riksdag expedieras såsom proposition. Det underkastades i särskilda utskottet en grundlig omarbetning, föranledde i denna form skiljaktiga beslut mellan kamrarna, genomgick en förnyad revision i och för sammanjämkning och gick i denna sista utskottsupplaga n:r 2 igenom såsom riksdagens beslut. Regeringen hade före avgörandet genom statsministern i andra kammaren[1], krigsministern i första kammaren, förklarat, att »statsrådet funnit sig, därest det föreliggande förslaget bliver av riksdagen godkänt, böra tillstyrka konungen att jämväl godkänna detsamma». Till skäl härför föredrogs det utlåtande angående förslaget, som på anmodan avgivits av »de sakkunnigaste män, varöver kronan förfogar, eller de herrar generaler m. fl., vilka till granskning förehade generalstabens förslag, varpå Kungl. Maj:ts framställning till riksdagen var fotad».

Försvarsfrågans utgång betraktades närmast såsom en parlamentarisk framgång för de ledande männen inom värnpliktsutskottet, under Lundebergs ordförandeskap, vilka genom ett skickligt och synnerligen självständigt medlingsarbete förmått framdriva ett resultat. Däremot

[1] AK. 42: 16, FK. 35: 3. Vid det första utskottsförslagets behandling i kamrarna hade statsministern, FK. 29: 3, AK. 32: 20, å statsrådets vägnar uppläst ett skriftligt anförande, »då konungens statsråd trott det kunna vara till gagn att redan vid behandlingens början angiva sin ställning till frågan, sådan den nu föreligger», i vilket yttrande han, dock i mycket vaga eller tvetydiga vändningar, berörde en del av de förslag som framkommit, bl. a. under framhållande av, att ett beslut om endast åtta månaders utbildningstid för de värnpliktige »icke kan, så vitt av det nuvarande statsrådet kan komma att bero, leda till lösning av den stora frågan, utan anser statsrådet sin plikt vara, liksom ock i den händelse frågan vid denna riksdag eljest på ett eller annat sätt faller, tillstyrka Kongl. Maj:t att ånyo förelägga riksdagen förslaget, i allt huvudsakligt oförändrat». Av senare yttrande, AK. 36: 43, framgår, att regeringsförslaget dock i väsentliga delar var tilltaget med prutmån.

räknades den icke av allmänna meningen konseljen till större förtjänst. Regeringen hade fått sitt ursprungliga förslag väsentligen omändrat och i viktiga punkter försvagat och hade under sammanjämknings- och revisionsarbetets gång icke förmått att hålla ledningen i sin hand, såsom en gång Themptanderska ministären vid den första reformen 1885 och i synnerhet Boström 1892. Den erkända habilitet och skicklighet, med vilken krigsministern Crusebjörn i riksdagen företrätt sitt departements intressen, hade icke kunnat ersätta ministärens bristande prestige i övrigt och särskilt den svaga, valhänta ledningen från statsministerposten.

1901 års riksdag medförde i övrigt icke några händelser av större intresse. Endast en särskild under sessionen inträffad händelse var av mer uppseendeväckande natur. Konstitutionsutskottets dechargememorial innehöll en enhälligt biträdd anmärkning enligt § 107 RF. mot sjöministern Dyrssen för dennes förhållande i ett disciplinmål vid flottan. Anmärkningen lades i kamrarna $^{4}/_{5}$ till handlingarna, i första kammaren utan särskild motivering, i andra kammaren med uttalat gillande. Av den parlamentariska behandlingen framgick tydligt, att riksdagen med sällspord enighet ansåg ett grovt fel föreligga från berörde departementschefs sida.[1] Sjöministern avgick även kort tid därefter, $^{16}/_{5}$, två veckor senare efterträdd av chefen för marinförvaltningen, konteramiral Palander. Den Dyrssenska affären erbjöd ett enastående prejudikat på statsrådsdemission omedelbart föranledd av utskottsanmärkning enligt § 107 RF., visserligen icke utförd i riksdagsskrivelse med begäran om entledigande men biträdd i former av ej långt ifrån motsvarande moralisk kraft. I allmänt politiskt avseende ansågs den ytterligare hava blottat ministärens svaga ställning.

Regeringens näst efter försvarsreformen viktigaste ärende var rösträttsfrågan. I denna hade statsministern vid interpellation under sin första riksdag, i andra kammaren $^{29}/_{5}$, dagarna efter härordningsbeslutet, utlovat initiativ. Regeringsförslag avlämnades följande år,

---

[1] Jfr Törnebladh, Riksdagsminnen, s. 215. Anmärkningen biträddes även i pressen, med undantag av StD., så gott som enhälligt, från DA. till DN.; sjöministerns avgång begärdes av tidningarna med stor enstämmighet. I DN. hade vissa rykten publicerats, enligt vilka statsministern skulle sökt öva tryck på konstitutionsutskottet i anmärkningsfrågan. Dessa dementeras offentligen uttryckligt av statsministern, DN. $^{25}/_{4}$, som bestämt förklarar, att han icke haft någon kontakt av något slag med utskottet samt att en förbindelse av art som antytts enligt hans mening skulle varit att betrakta såsom »en allvarlig förolämpning från ministärens sida mot konstitutionsutskottet». Anmärkas bör att sjöministerns ställning redan före denna kompromitterande historia varit svag. Särskilt hade Dyrssen under riksdagen begått en parlamentarisk faute vid sitt bekanta svar till Staaff i andra kammaren i fråga om sjömilitära strafflagen, AK. 18: 9: »Jag är snarare böjd att tro, att det är bra som det är.»

kontrasignerat av den nyutnämnde justitieministern Hj. Hammarskjöld. Resultatet blev ett enastående nederlag, såsom rösträttsfrågans historieskrivare anmärker: »en svår bakläxa åt regeringen».[1] Propositionen lämnades utan anslutning i riksdagen och föll utan votering eller ens yrkande i båda kamrarna; i andra kammaren efter synnerligen skarp kritik och uttalanden från liberalt håll av öppet misstroende till regeringen och främst den departementschef, som stod såsom förslagets upphovsman och kontrasignant.[2] Konstitutionsutskottet gick på egen linje; kamrarna stannade vid var sitt beslut; endast en skrivelse med struken motivering och obestämd anläggning kunde samla riksdagen.

Regeringen själv hade stått sällsynt svag och obeslutsam inför frågan. Det propositionen vidfogade statsrådsprotokollet med sina separerande meningar i skilda punkter från statsråden Odelberg, Krusenstjerna och Husberg föreföll, såsom en kritiker anmärkte[3], närmast »som ett utskottsbetänkande» med en majoritets åsikt och trenne reservanters betänkligheter. Detta försvagade givetvis i och för sig förslagets auktoritet. Statsministerns ord vid remissen[4]: »Förslagets framläggande kan ju i

[1] Kjellén, Rösträttsfrågan, s. 114, 120. Ett »dödfött» förslag, »verk av en teoretiserande statskonst, som trodde sig kunna lösa en stor politisk fråga oberoende av den realitet som heter allmänna domar och fördomar». Man anmärkte även på isoleringen och hemlighetsfullheten vid utarbetandet, departementschefens utskrivande av förslaget på egen hand i »avsluten och innesluten självtillräcklighet». Staaff AK. 21: 5: »Det förefaller, som om regeringen hade instängt sig i små, små regeringsskrubbar — —.»

[2] Staaff, redan i debatten vid remissen av rösträttspropositionen, AK. 21: 6: Känslan inför detta regeringsförslag »kan få ett kort och koncentrerat uttryck. Den innebär en bitter missräkning med avseende å förslaget och ett djupt misstroende till dess upphovsmän». Talaren uppträdde såsom »simpel man ur ledet». Men hans åsikt delades av många inom kammaren, även utanför den närmaste kretsen av politiska meningsfränder.

[3] Staaff, AK. 21: 2. Yttrandet är av den skärpa och programmatiska läggning, att det såsom konstitutionellt dokument av mer än vanligt intresse må anföras: »Motiveringen till detta förslag förefaller ju icke såsom en proposition, utan som ett utskottsbetänkande. Det är ju en majoritets åsikt och reservanters betänkligheter, som vi där möta. Sällan torde väl något sådant hava förekommit, som att i en efter allas mening så betydande fråga — efter mångas mening en livsfråga för landet — en regering uppträder inför riksdagen utan att hava vunnit den inre enhet, som i sådana frågor måste vinnas på ett av två sätt, antingen därigenom att de, som framställa betänkligheter, genomdriva dessa eller därigenom att de frivilligt utgallra sig och välja andra platser för att göra gällande sina betänkligheter. — Det är en *konstitutionell* fordran av högsta vikt. Om det så småningom skulle komma att insmyga sig den vanan, att regeringen betraktade sig icke som en *enhet* gent emot representationen, som med samlad kraft stode omkring sina förslag, i all synnerhet om de viktigaste, utan som ett överläggande utskott, som kunde sönderfalla i hur många delar som helst, bland vilka konungen sedermera valde sin mening, då är det alldeles givet, att det konstitutionella maskineriets rätta gång skulle bliva störd och rubbad.» — Man jämföre detta anförande med den reformkonservativa och moderatliberala kritiken av motsvarande fall med uppsplittring av statsrådet inför offentligheten i ett centralt regeringens reformförslag till representationen under Carlesonska konseljen 1875 (se ovan s. 204, 215 f.).

[4] FK. 17: 41.

intet fall vara till skada», då det giver ledning vid uppgörandet av ett eventuellt nytt förslag att »höra folkombudens omdöme om detta förslag, det må vara gott eller dåligt», var icke heller av den art, att det bidrog att höja ministärens aktier eller förslagets utsikter. Hans yttrande i inledningen till slutdebatten i andra kammaren[1], angående vanskligheterna att uppgöra ett förslag, som »skulle vara så beskaffat, att det skulle kunna tillvinna sig båda kamrarnas godkännande», och anmärkning, att, i den händelse förslaget skulle avslås, åtminstone »ej någon tid blivit förlorad, och diskussionen tydligen komme att utgöra en synnerligen god ledning för det förslag, som kunde komma att därefter framläggas», samt hans korta konstaterande, varför det ej — då Kungl. Maj:ts förslag icke rönt något vidare understöd inom konstitutionsutskottet och knappast heller lärer hava att förvänta det inom kammaren — torde vara lämpligt, att han uppehåller sig vid förslaget, ej heller ingår i något bedömande om företrädet mellan detta och utskottets förslag, detta statsministerns lama försvar, som öppet antog karaktären av brådstörtad, handlös reträtt, annoterades från skilda håll såsom ytterligare bevis för den politiska indifferentismen och famlande osäkerheten i regeringens hållning.

Riksdagen 1902 företer i övrigt, liksom sin föregångare, intet vidare märkligt. Departementscheferna leverera sina anslagsäskanden och fackliga förslag i behörig ordning. Riksdagen låter dem undergå kontrolläsning, omstuvning och reduktion. En avgjord skiljaktighet till regeringens nackdel från närmast föregående tid anses emellertid kunna iakttagas. Man avläser en bestämd försämring i regeringens initiativkraft och parlamentariska förhandlingsförmåga samt motsvarande nedsättning i dess prestige inom riksdag och allmän opinion.

Kritiken i skilda pressorgan av olika kulörer erinrar starkt om oppositionen under ämbetsmannakonseljernas dagar i tvåkammarriksdagens begynnelseår och under 1870-talets förra hälft. Angreppspunkter och anmärkningar äro i huvudsak desamma. Den radikala pressen[2] persiflerar bitande ministärens laissez-faire, dess obesvärade sätt att mottaga nederlag med stilla förnöjsamhet. Departementen bli avdelningar av riksdagens kansli, mottaga skrivelsedirektiv och anmaningar samt exekvera dem efter förmåga. Den politiska insikten och den ledande viljan lyser med sin frånvaro. Det är en regering, »som ingenting betyder, ingenting vill och ingenting förmår» (Dagens Nyheter) — som ingen egentligen behöver räkna med!

De konservativa och moderata tidningarna äro ej mycket mindre

[1] AK. 51: 19.
[2] Exempelvis DN. $^{14}/_{5}$, $^{15}/_{5}$, $^{18}/_{5}$, $^{20}/_{5}$, $^{22}/_{5}$.

kritiska, om ock, ej minst av unionspolitiska skäl, mer återhållsamma i tonen.[1] Även de anmärka på konseljens famlande passivitet och planlöshet. De spåra tecken på inre upplösning. Man uttrycker sin reverens för statsministerns och statsrådens fasta redbarhet och tjänstemannaoväld. Men man är ej därmed tillfreds. Så som situationen nu föreligger, är det ej tillfyllest med oklanderlig ämbetsmannatjänstgöring och korrekt expedition. Det kräves mera än en sådan »typisk expeditionsministär» (Nya Dagligt Allehanda), som sköter löpande ärenden, expedierar skrivelsedirektiv och därmed i huvudsak låter sig nöja, åtminstone utanför det administrativa området intet av egentligt värde förmår. Visst är det så, att anledning till speciella anmärkningar icke direkt föreligger. Paragraferna 106 och 107 hava ej tillämplighet. Löpande ärenden skötas snällt och ordentligt. Men förslag framkomma, som äro så gott som på förhand dömda. Regeringen saknar blick för situationens krav; kastar utan ansvarigt övervägande och fasta föresatser fram projekt; underlåter förbereda viktiga frågors lösning. Den blir i det väsentliga en expeditionsbyrå för en mångfald skrivelser om likt och olikt, stort och smått. Regeringen bör icke blott lyda, men väga och våga! Det politiska läget fordrar en ledande vilja vid statsrodret.

»Regeringslöshetens period i Sverige eller den tid, då Sverige saknade regering» — S. A. Hedins etsande skarpa beteckning av det rådande systemet[2] — måste med det snaraste, för landets och regeringens egen skull, övervinnas. Som nu är, ligga de brännande politiska spörsmålen för fäfot och sjunker dag efter dag regeringsmaktens anseende. Därom äro konservativa som liberala in i den moderata mellanschatteringen i grunden ense. Ministären står politiskt isolerad.

Kritiken innehåller på ömse håll överdrifter. Oppositionsställningen — på den ena sidan särskilt i unionsfrågan, på den andra i rösträttsfrågan — inspirerar till en svartmålning av situationen, som näppeligen gör full rättvisa åt konseljen von Otter. Kontrasten mot föregå-

[1] Se exempelvis StD. $^{23}/_{5}$, $^{7}/_{6}$. Inom facklitteraturen märkes professor Fahlbecks kritiska översikt av det författningspolitiska läget i Statsvet. Tidskr.: Grunddragen av Sveriges författning, 1901, följd av senare artiklar, samt hans märkliga, större, sammanfattande verk: Sveriges författning och den moderna parlamentarismen, publicerat 1904. Fahlbecks framställning, med dess genomgående koncentration kring det centrala regeringsproblemet, är direkt inriktad på den speciellt genom regeringspolitikens karaktär under dessa den von Otterska konseljens år aktualiserade problemställningen. Den konservativa statsvetenskapsmannens reaktion mot den fortskridande regeringsdepressionen under denna det nya seklets begynnelsetid — en parallell till en äldre reformkonservativ generations kritiska granskning av regeringsmaktens degeneration på 1870-talet — är med synnerlig skärpa pointerad. Endast må hänvisas till anförda uppsats, Statsvet. Tidskr. 1901, s. 236 ff., 240 ff. samt a. a., särskilt s. 201 ff. Se f. ö. vidare nedan kap. XII.

[2] Se bihanget.

ende ministärers insatser är ej så stark, som kritiken låter förmoda. Enskilda departemenschefer, exempelvis Crusebjörn och Krusenstjerna, verka, nu liksom åren förut, på sina speciella områden med ett initiativ och en framgång inom riksdagen, som knappast stämmer väl överens med kritikens allmänna karaktärisering av regeringspolitiken. Kvantitativt sett håller sig propositionsmängden i det närmaste uppe vid den nivå, som den under den Boströmska ministärens sista trenne riksdagar intagit, och stiger ett tjugutal nummer högre än under dess föregående sex första lagtima riksdagar. Även om osjälvständigheten i förhållande till riksdagsdirektiv kan påvisas vara i stigande och den kvalitativa styrkan, mätt med politisk måttstock, befinnes avgjort i sjunkande, i vilket avseende anmärkarnas enstämmiga omdöme torde vara korrekt, hänvisar dock ovannämnda förhållande på ett arbete inom regeringen av, tekniskt sett, rätt avsevärda mått; ehuru samtidigt bör erkännas, att detta icke, trots denna likvärdighet till yttre volym med föregående propositionsleverans, kunnat hålla proportionerna uppe till den ständigt stigande motionsmängden och skrivelsefloden. Även må påpekas, att den officiella verksamheten från statsrådsbänken vid kamrarnas sammanträden icke försummats. Statsministern uppträder med upp emot ett tiotal anföranden vid vardera riksdagen, vilket ej är mindre än Boström under sin statsministertid. Och yttrandefrekvensen för samtliga statsråd är även bibehållen vid medelnivå, in summa vid pass 110 à 120 per session, mot i medeltal ungefär 110 för tiden 1895—1900 (maximum 1898 med vid pass 140, minimum 1899 med något över 90).

Även om således vissa gensagor måste göras mot anmärkarnas stundom alltför starka betonande av bristerna i regeringspolitiken, måste likväl i stort sett det berättigade i kritiken erkännas. Anförda förhållanden förmå ej i huvudsak rubba densamma. Den träffar i det väsentliga rätt i sin teckning av utvecklingen i förhållandet mellan statsmakterna. Tendensen går oförtydbart i den av kritiken påpekade riktningen. Riksdagen tränger alltmera på samt tager i större utsträckning än vanligt initiativet och ledningen ända in i detaljutarbetningen om hand. Regeringen försättes, med eller mot sin vilja, i en underordnad position, betydligt svagare än under den Boströmska politiken för blott några år sedan. Prestigen och verksamhetsförmågan i politiskt vägande spörsmål är undergrävd.

Orsakerna till denna utveckling äro mångahanda. De ligga delvis i större anspråk och livligare initiativ inom representationen, d. v. s. i förhållanden på vilka regeringen i viss utsträckning ej äger någon direkt inverkan; dessutom i en allmän försämring av de politiska kon-

junkturerna under partiställningens pågående inre ombildning. Men delvis återfinnas de även, såsom oppositionen skarpt och med rätta framhäver, hos regeringen. Till högst betydande del har den sig själv att skylla för sitt sjunkande inflytande.

Anledningen är den politiska programlösheten eller byråkratiseringstendensen. Den senare har åter i vid utsträckning satt sin stämpel på rådkammaren. Förändringarna på fackministerposterna äro visserligen obetydliga. Personaluppsättningen på departements- och konsultativa stolar liknar i stort sett den före 1900 givna, även om en viss, icke obetydlig förskjutning kan iakttagas, genom att, i de få fall där ombyte skett, nyrekryteringen gått i en ovanligt starkt utpräglad byråkratisk riktning. Nyutnämnde konsultative, senare justitieministern Hj. Hammarskjöld, sjöministern Palander och konsultativa statsrådet Westring, förutvarande respektive revisionssekreterare, konteramiral och justitieråd (f. expeditionschef i civildepartementet), äro samtliga utpräglade ämbetsmän till karriär och läggning och stå utan några som helst politiska förbindelser. Dock medföra icke dessa nyutnämningar i främsta rumet omskiftet i regeringspolitiken. Olikheterna i jämförelse med föregående tids till förhärskande del administrativt lagda rekrytering av statsrådets fackministerposter är icke så stor, att därav i och för sig karaktärsomvandlingen härledes.

Huvudorsaken är statsministerskiftet. Dess betydelse blir allt starkare framhävd, till nackdel för regeringens politiska förmåga. von Otter kan ej fylla Boströms plats. Konseljen saknar en sammanhållande kraft med den aktivitet, den auktoritet och det politiska grepp, som erfordras. Den har ingen verklig premier. Meningsskiljaktigheterna och den slutliga kollapsen i rösträttsfrågan blottar tydligast detta. Osäkerheten och oskickligheten i riksdagen beror förnämligast därpå. Det personliga förhandlingsarbetet i de viktigare frågorna, den direkta bearbetningen med skicklig övertalning, förenad med preparations- och kompensationsmedel av efter råd och lägenhet, personer och syften växlande art, den kontinuerliga, ständigt vaksamma rapporten, den bestämda offensiva insatsen i avgörande ögonblick — dessa skilda framkomstleder, på vilka den Boströmska politiken under sin premiers överinseende och överlägsna handledning vunnit sina framgångar, ligga till större del nere. De äro ej trafikabla för en man av von Otters kynne. Handlaget och kraften, smidigheten och omdömet felas.

Den byråkratiska läggningen av konseljens sammansättning blir under dessa förhållanden alltmer accentuerad. Stelheten och tyngden, avsaknaden av fasta avsikter och självständiga uppslag, den politiska planlösheten och oformligheten — med 1902 års rösträttsskapelse så-

som skolexempel — verka såsom bestämmande karaktärsdrag. Det går med konseljen von Otter som med dess närmaste förebild på 1870-talet, konseljen Adlercreutz-Carleson: Dess politiska förbindelser bli allt sprödare; förtroendestödet från riksdagsgrupperingar drages successivt tillbaka. Inflytandet sjunker ned mot fryspunkten.

I längden kunde det ej så fortvara. Skulle tvinsoten ohindrat få utveckla sig, var fara värt, att regeringsmaktens på sistone med möda hopsparade inflytandeskapital snart skulle vara till sista skärven förbrukat och statsskicket ånyo ställas omedelbart inför det perspektiv, som skrämt på 1870-talet: den regerande riksdagen. Man var på god väg. Symptomen voro otvetydiga. Kurvan stupade brått nedåt. För regeringsmaktens och författningsskickets skull var en förändring med det snaraste påkallad.

Den allmänna meningen är ense därom. Man förutser därutinnan förståelse för lägets krav även inom regeringen. Omedelbart efter utgången av 1902 års riksdag profetera tidningarna med största säkerhet ministärens upplösning. Dagens Nyheter anser det »axiomatiskt», att konseljen för rösträttsfrågans skull ej kan sitta längre än till valen. Till dess borde den bliva i ämbetet. Valmännen skulle fälla domen, och den nya ministären utgå ur den genom nyvalen givna, klarnade situationen. Stockholms Dagblad och Nya Dagligt Allehanda uttala sina önskemål i samma riktning. Under sommarens eller höstens lopp vore ministärupplösning att hoppas. Dock behövde därför ej valen inväntas; nybildningen läte sig med fördel verkställas även oberoende av dem.

Demissionen kom före valen. Den 28 juni meddelades officiellt, att ministerkris inträtt; den 5 juli, att ministerskifte verkställts. von Otter jämte fyra kolleger avgingo ur rådkammaren. Förre statsminister Boström trädde i spetsen för den nya ministären.

Kommunikén angående ministerkrisen saknade nu som föregående gång varje antydan om orsakerna till demissionen: »Sedan H. Exc. Statsministern för H. M. Konungen tillkännagivit sin önskan att avgå, har — —.» Enligt meddelande kort före demissionen av den avgående statsministern till pressen skulle enbart privata skäl, icke rösträttsfrågan, dikterat hans önskan att träda tillbaka. Politiska anledningar höllos, nu som 1900, officiellt utanför motivbildningen.

Allmänna meningen förhöll sig denna gång ej mindre skeptisk till den officiösa kungörelsen. Man tvivlade visst ej på, att statsministern vid länge sedan uppnådd pensionsålder kände åren tynga och behövde vila. Man endast uttryckte sina dubier över, att denna trötthetskänsla, som endast två år tidigare icke varit av den art att den besvärat eller förhindrat ett övertagande av den ansvarsfulla statsministerposten, nu

skulle av sig själv till den grad utvecklats utan all inverkan från vissa allmänt kända yttre omständigheter. Man betvivlade med andra ord, att den publicerade motiveringen uttryckte hela sanningen. Skulle ej rösträttsförslagets fall och den skarpa kritik, som i sammanhang därmed riktats mot ministären, i viss mån kunna hava utlöst »trötthetens»? Hade ej det allmänna ropet på omskifte och en ny aktivitetens anda inom regeringspolitiken gjort ett bestämmande intryck på statsministern och inspirerat honom till en självprövning, med resultat som ledde till resignation?

Obestridligen lågo reflektioner av denna art nära till hands. Ett statsministerskifte kunde under förhandenvarande omständigheter svårligen stå utan samband med den brännande politiska situationen. Statsministerns avgång berodde enligt all sannolikhet i väsentlig mån av rösträttsfrågans läge samt, förmodligen, även av en del andra politiska, främst unionella, skäl. Den nya ministärbildningen och vissa i samband med denna stående fakta syntes ställa detta utom allt tvivel.

Så avvecklades en sommarmånad, relativt tyst och lugnt liksom den kommit, konseljen von Otter. Dess funktionstid var ej lång: två år och två riksdagssessioner. Men knappt heller kortare, än vad man från början haft skäl att vänta. Från begynnelsen bar den redan till det yttre de svaghetens och förgänglighetens tecken, som bådade om kort liv.

Konseljen hade fyllt sin interimistiska uppgift; i viss mån på liknande sätt som ministären Thyselius en gång i tiden, under kortare mellantid i övergången till en ny, kraftigare reformregim. von Otterska ministären hade utfyllt den mellanpaus, som »ordinarie» statsministern ansåg som nödig semestertid före återinträde i arbetet.

Att vikariatet varit av mer framgångsrikt slag kunde svårligen sägas — ej ens med de mest modesta fordringar, som på dylik tjänstgöring på förordnande kunde anses berättigade att sättas. Avgjort var det av den art, som varnade för efterföljd. Men förväntningarna hade ju ej heller i förväg varit högt spända. Det blev, som väl kunde förutses: en depressionstid för regeringsmakten av samma slag som den, vilken regelbundet åtföljt försvagande av det politiska ledarelementet i statsministerposten och därmed samhörande löslighet i den politiska programsättningen och byråkratisering i verksamheten.

De politiska förhållandena hade f. ö. varit svårhanterliga. Den försämring, ur regeringens synpunkt sett, i partikonstellationen, som under ministären Boströms senaste år börjat skönjas, hade fortskridit. Konfliktanledningarna hopades. Kammarmotsättningen fortfor. Partilinjerna skärptes. Anspråken bland de radikala elementen i andra

kammaren höjdes. Det var svårare än förr att komma till tals på medlingslinjen; än mer att hålla en verklig ledning uppe. Det föreföll ej så givet, att de gamla metoderna, ens i den gamle mästarens hand, numer voro fullt effektiva.

Det var den prövningen som förestod, när nu »han själv» ånyo trädde fram för att med förfaren hand återupprätta stark regering efter det von Otterska interregnum.

Centerministären Boström II och dess avveckling 1902—05.

Kommunikén av $^{28}/_{6}$ om ministären von Otters upplösning lämnade även meddelanden rörande förberedelserna till den nya ministärbildningen: »Sedan h. exc. statsministern, friherre von Otter för H. M. Konungen tillkännagivit sin önskan att avgå från statsministerämbetet samt statsrådets övriga ledamöter dels anmält en motsvarande önskan, dels uttryckt sin villighet att frånträda sina befattningar, därest sådant för bildande av en ny regering befunnes önskvärt, har H. M. Konungen erbjudit statsministerämbetet åt förre statsministern herr Boström, som förklarat sig villig att övertaga detsamma. — I avvaktan på den nya konseljens bildande har H. M. Konungen anmodat statsrådets samtliga ledamöter att tills vidare kvarstå i utövandet av sina ämbeten.»

Den officiella redogörelsen angav, att ministerkrisen icke, liksom vid närmast föregående tillfällen 1891, 1900, var begränsad till statsministerposten. Konungen hade mottagit demissionsansökan från flera konseljens ledamöter; vilka, eller huru många, nämndes icke. Och övriga statsråd hade ställt sina platser till förfogande. Avskedsansökan var således icke samfälld och solidarisk, men den åtföljdes av tillkännagivanden av olika art från ministärens samtliga ledamöter, vilka tydligt angåvo krisens totala omfattning. Hela ministerlistan var ställd under omprövning.

Kommunikén underrättade vidare, att den nye statsministern redan var designerad och mottagit anbudet. Innehavaren av det främsta ämbetet i den blivande konseljen var bestämd, redan innan meddelandet om ministerkris blivit i officiell form delgivet allmänheten. Det var ett förutseende och en raskhet, som icke förut iakttagits. Man hade på grund av gamla erfarenheter noga aktat sig att i förtid kun-

göra krisen. Den var till väsentlig del utspelad, redan innan ridån gick upp!

Designerad statsminister var Boström. De vota, som ingivits till förmån för Lundeberg, hade även denna gång lämnats obeaktade. Ånyo hade konservativa tidningar, Nya Dagligt Allehanda, Vårt Land m. fl., under upprepande och förstärkande av sin argumentation från 1900, givit sitt bestämda förord åt denne förstakammarhögerns ledare och permanente statsministerkandidat. Lundeberg vore i första rummet situationens man. Han borde nämnas till ledare för en konservativ regering, utgången från den partisammanslutning, som med riksdagsskrivelsen Billing-Månsson i Trää tagit initiativet och ledningen i rösträttsfrågan. Boströms namn vore en stridshandske och en utmaning särskilt mot första kammaren. »Det torde vara en antiparlamentarism utan motstycke i annat land, att, sedan en regering stupat på viss fråga, förbigå det segrande partiets män för att låta nytt kabinett bildas av en motståndare, som med den ena foten stöder sig på riksdagsminoriteten och med den andra på — ingen vet vad!»[1]

Men konungen vidhåller gent emot råden från denna sida samma avvisande ståndpunkt som förut. Han refuserar anbudet, sannolikt på grunder, överensstämmande med dem, vilka 1900 torde hava bestämt hans hållning. Han har icke velat förbise den starka opinion, vilken veterligen på andrakammarhåll och i synnerhet inom liberala samlingspartiet förefanns mot en ministärbildning i Lundebergs namn. Inför de stundande valen skulle den ofelbart givit signalen till öppen kampagitation från de förenade vänsterelementen. Ej heller torde han hava funnit den blockbildning, vilken uppburit senaste riksdags rösträttsskrivelse, vara av den art, att den gjorde en ministärbildning under dylikt utpräglat förstakammar-presidium närmast motiverad. Sist, men icke minst, hava sannolikt unionella skäl gjort konungen personligen synnerligen obenägen att reflektera på budet. Förstakammar-politiken i unionsfrågan sköt fortfarande en barriär av inre meningsmotsättning och personlig misstämning mellan honom och dess ledare.[2] Alltjämt vägrar konungen att närmare engagera regeringen med majoritetspartiet i första kammaren. Representanter för inrikespolitiskt och unionellt moderata meningsriktningar äro de, som för honom, nu liksom vid föregående urval till statsministerämbetet, i främsta rummet komma ifråga. Han känner sig därvid även vid tillkallandet av Boström handla i överens-

[1] DA. $^{18}/_{6}$, $^{21}/_{6}$.

[2] Jfr vad ovan sagts, s. 442. Haralds, E. G. Boström, s. 77: »Tvivelsutan berodde (avvisandet av projektet Lundeberg) på konungamaktens önskan att hålla första kammarens händer från dynastiens speciella fråga, unionsfrågan.»

stämmelse, ej endast med sin egen innersta böjelse, utan med en inom vida kretsar, såväl ute i landet som inom andra kammaren och bland första kammarens moderata utbredd, önskan. Att han därmed en andra gång sviker förväntningarna inom riksdagens starkaste, politiskt mest utpräglade och anspråksfulla parti, har för honom vägt mindre.

Boströms återinträde i konseljen till den främsta rådgivarposten innebar icke ett enastående prejudikat. Det var första gången en dylik personrotation inträffade i statsministerämbetet. Men den ägde en faktisk precedens i De Geers andra ministerutnämning 1875. Fallet hade då försiggått under exceptionella omständigheter. Den förre justitiestatsministern och premiern hade i ett för regeringsmakten kritiskt läge anmodats att såsom situationens man, under särskilda koncessioner från konungamaktens sida, vilka skulle giva större frihet i fråga om person- och programval, träda i spetsen för den nya konseljen. Ställningen 1902 var i flera avseenden likartad. Situationen ansågs kritisk. Rösträttsfrågan pressade på och fordrade lösning. De unionella tvistefrågorna drevo mot brytning. Regeringsmakten var ytterligt försvagad. Boström ansågs av konungen och en stor del av den parlamentariska opinionen såsom den rätte mannen på grund av sin »särskilda ställning till representationen, sin omfattande kännedom om personer och förhållanden inom riksdagen», för att använda de officiella ordalagen rörande en motsvarande anmodan till De Geer 1874. Han var den som med sin kända eminenta parlamentariska förmåga, prestige och medlande ställning skulle kunna taga initiativ och giva en lösning åt de storpolitiska frågorna. Ministären Boström II skulle giva regeringsmakten dess upprättelse.

Ministärbildningsproceduren var för detta ändamål särskilt tillrättalagd. Skiftet skulle icke inskränkas till en avlösning endast på statsministerposten och den nye premiern sålunda få övertaga hela kretsen av statsrådskolleger från företrädaren. Med de från officiellt håll framförda icke-politiska skälen för statsministerdemissionen borde eljest detta legat nära till hands. Ministerkrisen gjordes, såsom ovan framhållits, total. Även de statsråd, som icke för sin del funno direkta skäl till avskedsansökan föreligga, ställde sina platser till förfogande, i syfte att därigenom, såsom kommunikén uppgiver, den nya ministärbildningen skulle underlättas. Taburetterna stodo således utan undantag till ministärbildarens disposition. Ombildningen kunde verkställas i överensstämmelse med hans politiska syftemål.

Ministärbildningen lades nämligen med stor frihet i den designerade statsministerns händer. Kommunikén nämnde ej endast, i enlighet med de officiella utlåtandenas eljest övliga terminologi, att herr Bo-

ström »erbjudits statsministerämbetet». Den inneslöt dessutom i sin sista punkt en passus: »I avvaktan på den nya konseljens bildande, har Hans Maj:t Konungen — —», vilken enligt allmänt accepterad tolkning ansågs innebära ett erkännande av, att den blivande statsministern tilldelats uppgiften att »bilda den nya konseljen». Huru vidsträckt denna fullmakt var, vilka föregående överenskommelser och villkor i program- och möjligen personfrågor, som lågo till grund för densamma, därom visste man intet. Men enbart detta enastående medgivande till statsministerns förmån i själva kommunikéns formulering syntes vara av en art, vilken angav, att åt den designerade statsministern lämnats större frihet och självständig bestämmanderätt i fråga om programval och ministerrekrytering än någon gång förut.

För fjorton år sedan, vid det senaste tillfälle då ministärbildning med till statsrådet nytillträdande statsminister och nyrekrytering för ett flertal poster kommit i fråga, hade från officiellt håll betonats, att ministärbildarefunktionen ensamt tillkom monarken: »Något så kallat uppdrag att bilda en ministär, som vissa tidningar uppgivit, har herr ärkebiskopen lika litet som någon annan erhållit. Sådant överensstämmer nämligen icke med Sveriges regeringsform» (komm. $^1/_2$ 1888). Nu syntes i officiell framställning den terminologi och det betraktelsesätt, vilket för föga mer än ett decennium sedan utdömts såsom inadekvat och t. o. m. inkonstitutionellt, accepteras. Den officiella polemiken av 1888 är redan antikverad! Man förefaller själv på högsta ort desavouera den förra principiella deklarationen! Åtminstone verkar det så, även om ministärbildareuppdraget icke verbaliter fullständigt rent och oreserverat tillerkännes statsministern. Ett kryphål finnes för konungamakten, genom vilket den nya kungörelseformeln kunde förlikas med äldre deklarationer. Men det var så litet, att det i allmänhet undandrog sig beaktande. Uppenbart har man, medvetet eller omedvetet, med beräkning eller av oförsiktighet, givit ett erkännande åt statsministerämbetets vidgade befogenheter av ej ringa värde.

Även på annat håll reviderar man gamla ståndpunkter i frågan. Den konservativa huvudstadstidning, Nya Dagligt Allehanda, som 1888 (ledareart. $^6/_2$ »Vilken bildar i Sverige ministären?») i anslutning till officiell doktrin och med inspiration från högsta ort tillbakavisat statsministerns påstådda ministärbildareuppdrag såsom ett »lånat falskt begrepp», såsom ett »inkonstitutionellt och oegentligt uttryck», stridande mot ministärbildningsprocessen, sådan den faktiskt försiggick, kommenterar nu kommunikéns ordalag, ej blott som »en händelse som ser ut som en tanke, men som ett indicium på, att Boström fått fria händer vid det nya kabinettets bildande och att konungen ville intaga en avvaktande

ställning utan inblandning däri». Följaktligen anser sig tidningen kunna konstatera en »maktförskjutning, om ock blott för detta tillfälle, i det konungens personliga ingripande förvandlats till en avvaktande hållning, dock naturligtvis så att konungen i sista hand äger avgörandet, och i det att den blivande statsministerns uppdrag erhållit långt större betydelse än tillförene.»[1]

Otvivelaktigt hade sedan 1888 en förskjutning försiggått inom regeringsmakten och förelåg dessutom nu en exceptionell situation, vilken gjorde en överflyttning, även inför offentligheten, av ministärbildarens uppdrag till premiern förklarlig. Boström hade under sin förra statsministertid utövat befogenheter såsom konseljens ledare ej minst i fråga om rådkammarens rekrytering i en utsträckning, vilken förefallit dittills utan motsvarighet och som gjorde det naturligt, att, när han nu för andra gången erbjöds statsministerämbetet, detta skedde under formen av ett generellt ministärbildareuppdrag av den frihet, som kommunikén syntes angiva. Det personliga förtroende hos den gamle konungen, vilket Boström ägde, gjorde även, att en sålunda utfärdad fullmakt från monarken icke tedde sig såsom en konungamakten avpressad koncession utan endast såsom den för alla parter under rådande förhållanden lämpligaste modus för berörda process. Ej dess mindre måste 1902 års ministerkris-kommunikés ordalag angående »den nya konseljens bildande» annoteras till särskild hågkomst. De äro ett uttryck för den gradvisa ombildningen av ministärbildningsproceduren och samtidigt ett viktigt symptom på den fortskridande maktförskjutningen inom regeringsmakten till ministärledaren-statsministerns förmån.

---

[1] DA. $^{30}/_{6}$. Tidningens interpretation av kommunikén får dock handhavas med kritik. Sannolikt går den vid sin tolkning i vissa delar för långt till statsministerns förmån: Herr Boström synes så hava erhållit kunglig fullmakt in blanco för sitt arbete; han har att från grunden bygga upp det nya kabinettet; han kan därtill efter behag använda äldre eller nya krafter; han synes ha betingat sig full handlingsfrihet. Troligt är, att konungen ej så fullständigt, som av denna framställning synes angivet, lämnat inflytandet på ministärbildningen ifrån sig och dragit sig tillbaka till enbart formellt konfirmerande ställning. Det ligger närmast till hands att antaga, att han av statsministern hållits à jour med underhandlingarna, med denne överlagt angående skilda punkter under de olika faserna i desamma i anslutning till resultaten av de förberedande konferenser, som föregått Boströms accepterande av anbudet på statsministerposten, sålunda givits tillfälle att även under förhandlingarnas fortgång giva sin mening tillkänna rörande enskilda delar i deras utveckling. Närmare underrättelser givas väl icke därom. Men i förhandenvarande läge synes detta vara det mest sannolika. Varmed visserligen icke bestrides den tillväxt till större reellt inflytande och frihet, såväl vid förslagsställandet av enskilda statsrådskandidater, som vid överläggningarna med dessa samt vid planläggningen av den närmare utformningen av regeringens aktionsprogram, vilken torde tillkommit Boström och åt hans befogenheter givit karaktären av ett »ministärbildaruppdrag», av allt att döma av fylligare, mer ingripande beskaffenhet, än de koncessioner, vilka i denna riktning åt företrädare i ämbetet, särdeles De Geer och Posse, blivit givna.

Boströms ministärbildaruppdrag underströk dessutom den politiska betydelse, som tillkom ministärskiftet. Konseljens ombildning skulle icke företagas av personliga eller annorledes till trängre horisont begränsade skäl. Den styrdes av starkt framhävda politiska syften. Det sätt, på vilket ministärbildarfullmakten begagnades, belyste skarpt detta förhållande. — Ministerlistan var, en vecka efter det ministärbildaruppdraget publicerats, komplett. Boström inträdde samman med fyra nya statsråd i en rådkammare, i vilken något över hälften av den gamla konseljen satt kvar, varav fyra från Boströms gamla ministär. Fyra departementschefer, däribland »rösträttsministern», demissionerade.

De nya statsrådsutnämningarna mottogos på alla håll med odelad förvåning såsom »den stora överraskningen», överträffande vad Boström förut i den stilen presterat. Samtliga nyutnämnda voro i konseljsalen novi homines. Varken justitieministern Berger, finansministern Meyer, ecklesiastikministern C. von Friesen eller konsultativa statsrådet Ramstedt, den sistnämnde efterträdande Westring, som befordrats till civilministerposten, hade innehaft eller veterligen förut påtänkts till dylik befattning. De fackliga meriterna för flera av dem voro ej heller alldeles sådana, som enligt gammal tradition ansetts främst kvalificerande för statsrådsämbetet. De kvalifikationer som besuttos av nyutnämnda konsultativa statsrådet i egenskap av justitieråd, f. expeditionschef i justitiedepartementet, känd såsom »synnerligen lagfaren», lämnade väl i fråga om administrativ kompetens intet övrigt att önska. Justitieombudsmannen f. häradshövdingen, juris doktor Bergers placering på justitieministerstol väckte större förvåning; hans verksamhet i justitieombudsmannaämbetet hade från flera håll utsatts för häftig kritik.[1] Rektor von Friesen var en framstående expert på ecklesiastikdepartementets områden, bl. a. såsom mångårig sekreterare, senare ledamot i skilda läroverkskommittéer, f. ö. medlem av tillfälligt utskott 1898, 1900, 1902, av särskilt utskott 1899, suppleant i statsutskottet 1901, 1902, men med avseende på sina strävanden i fråga om läroverksreformen omstridd. Utnämningen till finansminister slutligen ansågs såsom ett ur facklig synpunkt synnerligen djärvt grepp. Grosshandlare Meyer saknade fullständigt yrkesmässig förvaltningserfarenhet. Man erinrade dock, att hans ledamotskap, förutom i flera kommittéer, genom åtskilliga riksdagar, 1887 B, 1898—1902, av bevillningsutskottet

[1] 1898 hade Berger valts till justitieombudsman med samtliga röster från andra kammaren mot samtliga från första kammaren och sedan återvalts till ämbetet under nästan ständig opposition från första kammarens sida. Senast 1902 underrättade tidningarna, att hans återval skett under energiskt motstånd från första kammaren.

(därtill suppleant i särskilt utskott 1897), bibringat honom kunskap och dokumenterat hans förmåga i de statsfinansiella frågorna, ungefär som C. F. Wærn på sin tid genom utskottstjänstgöring lagt det plus till sin i eget yrke förvärvade finansiella kunskap, som för hans handhavande av samma statsrådspost varit tillfyllestgörande. I sin helhet ansågs nyrekryteringen giva uttryck åt en tydlig strävan hos ministärbildaren att för konseljen vinna praktisk erfarenhet och drift samt lösgöra den från den byråkratiska prägel, för vilken regeringen under senaste tid blivit beskylld.

Det märkligaste i statsrådets nyuppsättning låg emellertid i dess politiska läggning. Endast en av de nyutnämnda, den konsultative, kunde betraktas såsom i politiskt avseende indifferent eller färglös. Ecklesiastikminister von Friesen satt sedan 1897 såsom Stockholms stads representant i första kammaren, innehade där en bemärkt position och ansågs, själv tillhörande kammarens minoritetsparti, till sina politiska sympatier luta åt andra kammarens samlingsparti, med vilket han genom sin broder, som satt såsom dess främste förtroendeman, ägde goda förbindelser. Finansminister Meyer hade varit medlem av riksdagarna 1882—85, 1887 B samt från och med 1897, där han i andra kammaren närmast räknades till de moderata vildarnas frihandelsgrupp. Justitieminister Berger, rösträttsfrågans departementschef, betraktades såsom tämligen klar vänsterman och stod inför de stundande andrakammarvalen såsom kandidat på liberala samlingspartiets program.[1] Namnen von Friesen och Berger, i synnerhet det senare, betecknade en uppseendeväckande rättning vänster i konseljens sammansättning.

Ministären Boströms mottagande i huvudstadspressen blev även efter partifärgerna varierande. De konservativa tidningarna vilja, i motsats till sina vänsterkolleger, i rekryteringen se ett rent »antiparlamentaristiskt» drag, i det, utan hänsyn till majoriteten, representanter för skilda minoritetsgrupper intagits i statsrådet. De anmärka, att vid sidan av dessa moderata och samlingsparti-representanter icke funnes någon inom statsrådet, som kunde på motsvarande sätt anses företräda »stora partiets» och den konservativa riksdagspluralitetens åskådning. Ministären Boström II »har», förkunnar Vårt Land, »deklarerat en prononcerad vänsterfärg»; den har givit sig in på en vågad spekulation i radikala papper!

[1] Han nådde dock ej majoritet vid valen i sin valkrets i Kristianstads län, lika litet som vid fyllnadsvalet till andra kammaren i Stockholm 1904, då han uppställdes såsom kandidat av den proportionella valmetodens anhängare. Det bör observeras, att partiprogrammen i rösträttsfrågan vid denna tid ej voro i samma omfattning som senare fixerade utan endast uppdrogo de allmänna riktlinjerna för reformkraven.

Det moderata Stockholms Dagblad tilldelar konseljen en utpräglad ställning i den politiska centern, »med någon dragning åt vänster», och ser häruti ett gott tecken för ministärens parlamentariska framtid. Dagens Nyheter, Göteborgs-Handels- och Sjöfartstidning, Aftonbladet, representerande vänsteropinionen, konstatera likaledes under viss reservation en tendens till vänsterorientering inom rådkammaren. Stockholmstidningen betecknar konseljen såsom »en samlingsministär, en fusionsministär, om man så vill, där samlingspartiet fått sin vederbörliga part».

Omdömena växla som synes efter vederbörandes egen ställning och lägenhet. Man är ej fullt säker på den politiska placeringen av de nyutnämnda statsråden. Ingen av dem har suttit i partiledning eller i övrigt intagit någon partipolitiskt starkt prononcerad ställning. Samtliga gå relativt obundna av föregående utfästelser in i regeringen. Och konseljledamotskap har förut visat en sällsam förmåga att förvandla sinnena — — Den tveksamhet, som sålunda yppar sig vid närmare politisk bestämning av statsrådets nykomlingar, gör sig än mer gällande vid försök till politisk etikettering av konseljen i dess helhet. Färgen är ingalunda enhetlig. Bland de kvarsittande statsråden, som tillstyrkt senaste rösträttsproposition, finnas flera med anseende för konservativ läggning. Hur skulle dessa kunna politiskt samarbeta med de nya elementen inom statsrådet? Hur skulle det regeringsprogram se ut, som kunde förena en dylik inhomogen konselj i enhetlig och tillika aktionskraftig samverkan?

Det inneslöt onekligen ett problem. Dylika svårigheter voro visserligen icke okända och hade förut kunnat övervinnas. Den förra Boströmska ministären hade ingalunda varit homogen i sin sammansättning. Men den hade dock icke uppvisat en sådan konfusion av skiljaktiga element som ministerlistan av 1902; företrädare av en så vänsterbetonad ståndpunkt, som de nyutnämnda justitie- och ecklesiastikministrarna, hade i den icke varit representerade. I enstaka fall, där den politiska, från övriga kolleger skiljaktiga meningen hos en enskild minister varit särskilt prononcerad, hade den lett till schism och utsprängning; i övrigt hade konseljens ledamöter kunnat samarbeta utan att några svårare friktioner kunnat åtminstone utifrån iakttagas. Statsministerns fasta ledning hade hållit ministären samman.

Avsikten från ministärbildarens sida var nu tydligen, att fastheten och enhetligheten i ledningen skulle få ersätta bristerna i den inre homogeniteten. Premierns förfarna och auktoritativa hand skulle samla ministären till samverkan utan svårare dissenser. Erfarenheterna från föregående prövning av metoden hade givit Boström en hög tanke

om dess effektivitet och en stark tilltro till den egna förmågan att effektivt tillämpa densamma. Därför sammansatte han sin ministär på sätt som skedde, bevarade till fördel för den fackliga kontinuiteten en del av de gamla förfarna administrativa krafterna och etablerade genom de nya »politiska ministrarna» personliga förbindelser med riksdagens moderata och vänstergrupperingar, vilka från dessas sida måste te sig såsom förhoppningsgivande koncessioner och följaktligen på dessa håll väntades medföra särskilt stöd och större eftergivenhet för regeringspolitiken.

Förmodligen var detta uträkningen. I så fall en ny och moderniserad variant på det gamla centerpolitiska programmet; i likhet med detta insyftad på en medlande samlingslinje, uppbyggd för öppen anslutning från höger som vänster, första som andra kammare, och med tyngdpunkten i sammanbindningsbanan, men med bredare utlagda politiska förbindelselinjer förmedelst utvidgningen åt vänster och med djupare politiska försänkningar genom den nyanlagda personliga kontakten med andra kammarens liberala samlingsparti. En smidig anpassning av den gamla rekryteringsmetoden efter förskjutningen i det politiska läget, under bevarad anslutning till traditionella medlande riktlinjer.

Kalkylen att på så sätt söka överbygga de upprivande kammar- och partimotsättningarna, vidga regeringens inflytandesrayon och vinna en plattform för enande reformverksamhet under regeringsledning var skickligt uppgjord. I och för sig bildade den ett intressant bevis för den centerpolitiska metodens resurser i anpassnings- och självutvecklingsförmåga i den gamla mästarens hand. Huruvida beräkningen skulle visa sig bärkraftig var dock ej ställt utom tvivel. Den laborerade i konstitutiva delar med vissa stödjande faktorer av starkt problematiskt inre värde.

Å ena sidan var förbindelsen åt andrakammar-håll ej starkare, än att dess hållfasthet knappast kunde tåla starkare påfrestning. Man förmärkte i kommentarerna från den samlingspartiet närstående pressen en försiktig reservation i uppskattningen, understundom en framskymtande misstrogenhet. Partiet kände sig icke såsom sådant närmare engagerat genom den företagna rekonstrueringen av statsrådssammansättningen, även om det erkände de förbättrade förutsättningar för samarbete, som genom denna åvägabragts. De män, vilka inom regeringen i främsta rummet skulle företräda en ståndpunkt, överensstämmande med eller angränsande till partiets egen, ägde icke de politiska antecedentia, som ansågos kunna garantera, att de liberala synpunkterna inom konseljen skulle komma till sin fulla rätt Än mindre besutto de den auktoritet, att de voro kapabla att på något

sätt binda partiets mening vid framtida åtgöranden, vilka de, eventuellt under stark pressning från konung och kolleger samt i synnerhet från statsministern med dennes kända virtuositet i den politiska förförelsekonsten, skulle visa sig villiga biträda. Välvilligt avvaktande, med omdömet fritt för självständig omprövning från fall till fall, är den hållning, som man på den sidan kan utlova. Ej mera. I betraktande av partiets stigande vikt inom kammaren samt den inom inflytelserika kretsar inom detsamma kända obenägenheten för längre gående medgörlighet kompromissledes innebar detta ett osäkerhetsmoment i ministärens politiska uppställning, förenat med näraliggande risker. Även om läget inom lantmannagrupperingen ur regeringssynpunkt var bättre, kunde detta icke helt trygga regeringens position, ej minst med förutseende hänsyn fäst vid de förskjutningar, som av de instundande andrakammarvalen eventuellt kunde föranledas.

Å andra sidan kände sig synbarligen första kammarens stora majoritetsparti förfördelat. Dess genom de konservativa pressorganen med mycken bestämdhet framställda kandidatförslag hade för andra gången refuserats. Det fick se en ombildning av statsrådet i andrakammar- och vänsterriktning med en personuppsättning, som i vissa delar av konservatismen betraktades såsom innebärande kompromitterande eftergivenhet för radikala maktsträvanden — med Berger, den ständigt motarbetade vänsterkandidaten vid justitieombudsmannavalen, såsom rösträttsminister! Dess språkrör inom pressen förhöllo sig i överensstämmelse därmed mot den nya ministärbildningen omisskänneligt kallsinnigt, delvis prononcerat kritiskt. Med välvilligare sinnelag kunde man icke inom konservativa kretsar gå till prövningen av regeringens verksamhet. Möjligt att förhållandena skulle föranleda politiskt resonemangsparti, om regeringen visade sig hava en bättre hemgift att bjuda på, ehuru f. n. icke utsikterna därtill syntes lovande. Något inklinationsparti kunde det i varje fall icke från den sidan bli fråga om. Boström hade själv på senaste tid fått märka svårigheterna för närmare samarbete med nämnda majoritet. Sin samverkan med första kammarens moderata gruppering hade han efter avgången 1900 ytterligare utbildat. Han hade såsom riksdagsman i första kammaren bevistat riksdagarna 1900—1902, placerad såsom ordförande i bankoutskottet vid senaste session, och i de flesta frågor, enligt vad man trodde sig veta, närmast anslutit sig till dess ståndpunkt. Däremot hade det visat sig omöjligt för honom att med majoritetspartiet i kammaren etablera kommunikation såsom i gamla dagar. Något större inflytande hade han icke på det kunnat utöva.[1] Från dess sida hade

[1] Närmare upplysningar angående Boströms ställning i riksdagen under 'semester-

Boström mötts med misstroende. Man kunde förvänta liknande hållning i fortsättningen. Det sätt på vilket Boström utfört sitt ministärbildaruppdrag hade ej stämt kammarmajoriteten gynnsammare. Och någon plikt till regeringsunderstöd quand même var den ingalunda villig att erkänna. Detta hade erfarenheterna från statsministerns förra funktionstid till full evidens givit vid handen. Även på denna sida var stabiliteten i regeringens politiska plattform tvivelaktig.

Tydligen stod den Boströmska regeringskonsten inför ett svårare prov än någonsin. Att med den inre inhomogeniteten i ministärens sammansättning, de skärpta parti- och kammarmotsatserna, den från ömse håll betonade självständigheten samt det inom inflytelserika kretsar förefintliga misstroendet, åt regeringen vinna en effektivt dirigerande ställning, som kunde föra de maktpåliggande frågor, vilka nu samtidigt pressade på, till lycklig lösning, ställde utomordentliga krav på ledningen.

Utan fråga var ministärens politiska kapacitet avsevärt förbättrad, i främsta rummet genom ombytet i statsministerämbetet, därjämte även förmedelst företagna avlösningar på vissa fackposter och genom därvid upprättade politiska förbindelser. Av förre mästermannen i premierledningen kunde mycket förväntas. Men läget var avgjort svårare att bemästra, nu än på 1890-talet. Mycket försummat var att inhämta. Och åtskilliga komplikationer av besvärande art hade tillkommit. Vissa svagheter hade även i den förra verksamheten gjort sig märkbara, särdeles under dess senare år, då de svårigheter tillstötte, som nu vuxit sig starkare. Man kunde hysa vissa tvivel om den Boströmska manövreringskonstens förmåga att i det nya läget i förhöjd potens återupprepa insatsen av 1892.

Regeringspolitiken var genom de vidtagna förändringarna underkastad viss justering i vänsterriktning. Detta kunde ur den nya ministerlistan utläsas. Men hur var den politiska orienteringen i sina huvudpartier avsedd att närmare utformas?

Opinionen behövde ej länge sväva i ovetenhet om grunddragen i den nya regeringskursen. Samtidigt med ministärutnämningen delgav statsministern pressen i resumerande form vissa huvudpunkter i regeringsprogrammet i rösträttsfrågan. Den moderata huvudstadstidningen Stockholms Dagblad meddelade den $^{5}/_{7}$, samma dag som ut-

---

tiden' i förhållande till de olika partierna skulle vara av stort intresse att erhålla. Riksdagsprotokollen giva föga ledning, då Boström i flertalet viktiga frågor icke yttrat sig i debatten (bl. a. icke i rösträttsfrågan). Från konservativt håll försäkras (DA. $^{18}/_{6}$, $^{21}/_{6}$ 1902), att B. förlorat känningen med det konservativa partiet samt stått isolerad och utan fotfäste i första kammaren, då han ej på något sätt lyckats reparera den gamla, under senaste statsministertiden underminerade förbindelsen.

nämningen, »ur tillförlitligaste källa den nya regeringens rösträttsprogram i sina huvuddrag». Dess viktigaste punkter voro: borttagande av census, 25 år, fullgjord värnplikt och skattskyldighet, lika representation för stad och land samt proportionellt valsätt, »om en blivande utredning visar sådant vara lämpligt»; vidare att graderad skala, klassval, medelbara val o. d. icke kommo ifråga; slutligen att några stora parlamentariska kommittéer icke torde komma att tillsättas utan endast en teknisk utredning angående proportionalismen anordnas.

Programförklaringen var ur författningspolitisk synpunkt märklig. Den utgjorde, vid sidan av den Posseska deklarationen 1880 vid de stora parlamentariska kommittéernas tillsättning och den Bildtska neutralitetsförklaringen 1888, det tredje exemplet på offentligt regeringsprogram. I jämförelse med dessa föregående precendenser betydde den i konstitutionellt avseende på flera punkter en vidare genomförd utveckling. Den liknade därutinnan programförklaringen av 1888, att den avgavs omedelbart vid ministärbildningen. Den angav sig härigenom direkt såsom den linje, på vilken ministären från början bildats. Beträffande proceduren var i fråga om denna jämförelse endast den skiljaktigheten anmärkningsvärd, att i förra fallet förklaringen angivits högtidligen inför parlamentariskt forum, i det senare formlöst, såsom officiöst meddelande i pressen.[1] De olika tider, vid vilka ministärbildningarna försiggått, utgjorde till dels en förklaring härpå. I stället för att i februari 1888 programuttalandet avlämnades inför representationen, offentliggjordes det nu i juli 1902 inför valmännen.

Det blev en paroll för de stundande andrakammarvalen. Dessa gingo huvudsakligen i rösträttsfrågans tecken och rörde sig, såsom valmötesdiskussion och tidningsledare utvisade, i stor utsträckning kring detta regeringens uttalande. Det gjordes på sina håll, särdeles inom moderata kretsar, till den allmänna programbas, på vilken representanter borde sändas till riksdagen, och i och med detsamma till den lösen, under vilken valmännen hade att samlas i förtroende för regeringen. På andra håll ställde man sig väl mer reserverad, i vissa delar kritisk till dessa ministeriella utfästelser; ej minst på konservativ sida, där utelämnandet i regeringsprogrammet av en ingående parlamentarisk kommittéutredning betecknades såsom ett bryskt avvisande av riksdagens i senaste skrivelse presenterade önskemål eller direktiv. Delvis gällde denna förbehållsamhet även de liberala, som utfärdade sitt självständiga valprogram. Dock ställde man sig där ännu till vissa garantikrav, bl. a. i princip till proportionalismen, i allmänhet sympatisk samt underströk de lovande, särskilt

[1] Programuttalandet upprepas senare i väsentliga punkter i justitieministerns anförande till statsrådsprotokollet vid första rösträttskommitténs tillsättande. Jfr 1880!

tilltalande sidorna i den ministeriella deklarationen. »Det förefaller av regeringens sammansättning och dess öppna framträdande, som om den bildats i goda löftens tecken, som om den skulle kunna hälsas såsom det ärliga uppsåtets och de redliga avsikternas regering.»[1] Även om konseljen i enlighet med tradition nogsamt avhöll sig från varje direkt personligt ingripande i valstriden, hade sålunda, som avsett var, dess proklamation vid ministärskiftet för denna spelat en framträdande roll. Detta var en anmärkningsvärd, ny företeelse i den konstitutionella utvecklingen.

Från materiell synpunkt företedde det nya programmet, jämfört med föregående, vissa framsteg i riktning mot något större precision. Neutralitetsförklaringen 1888 var jämförelsevis allmänt hållen och kortfattad. Den ministeriella diktamen 1880 var betydligt mer positivt anlagd och innehållsrik men angav sig dock icke vara annat än en sammanfattning av de allmänna riktlinjerna för kommittéutredning och blev i överensstämmelse därmed på avgörande punkter svävande hållen. Det förliggande programmet saknade ej heller luckor eller obestämdheter i formen, som gåvo anledning till varierande uttolkningar. Dock visade det i de viktigare punkterna en viss precision såväl i fråga om positiv som negativ bestämning, som gav det något större fasthet och värde såsom vittnesbörd om regeringens strävan i den ministärbildande frågan. I övriga storpolitiska spörsmål åter lämnade det icke någon upplysning om konseljens ståndpunkt; där bevarade regeringen händerna fria och höll avgörandet öppet.[2] I detta avseende ägde programuttalandet, liksom motsvarande dokument 1880, en fragmentarisk karaktär. I varje fall hade ministären i den dominerande politiska frågan utvecklat sitt centerprogram; därvid samtidigt markerat sin karaktär av, först och främst, »rösträttsregering».

1903 års session uppvisade icke några händelser av mer högpolitisk art. Den blev en budgets- och skattefrågornas riksdag av fredlig läggning. Rösträttsfrågan låg under utredning. Regeringen hade relativt gott samarbete med andra kammaren, där vänsterelementen genom höstvalen betydligt stegrats i antal, ej minst, såsom det från högerhåll underströks, genom den valen föregående vänsterorienteringen inom regeringen. Förhållandet till första kammaren var mindre gott. Unions- och tullfrågorna blottade divergerande strävanden hos regering

[1] Valtal i Gnesta $^{3}/_{8}$ 1902, av Staaff.

[2] Vilka överenskommelser som i dessa frågor, närmast beträffande de unionella spörsmålen, i ministärbildningsförhandlingarna mellan konung, statsminister och kolleger blivit gjorda, huruvida några positiva uppslag i fastare form vid denna tid fixerats eller endast riktlinjer av allmännare art skisserats, har ej heller senare blivit bekantgjort.

och övre kammare. Dock förekommo under riksdagen inga skarpare konflikter.[1]

Riksdagen 1904 förde fram rösträttsfrågan. Regeringsförslag förelåg färdigt på kamrarnas bord. Det utgjorde den tredje propositionen i rösträttsfrågan, tillika det första regeringsförslag i ämnet, kring vilket statsrådet enigt slutit upp. Initiativet var utformat i nära anslutning till föregående beslut inom riksdagen och den närmast föreliggande riksdagsskrivelsen av 1902 och genom koncessioner åt skilda håll tydligt inriktat på att bliva en samlingslinje, till vilken kamrarnas moderatare grupperingar kunde lämna sin anslutning. Det nådde dock ej denna gång åsyftat resultat. Andra kammarens numer största parti, samlingspartiet, hade redan före avgörandet i kamrarna tagit avstånd från regeringens enkelproportionalism, i viss mån desavouerat sin ledare, representanten i rösträttskommittén S. von Friesen, och omedelbart insatt en motaktion i form av en massmotion (av Staaff plus 3 medmotionärer samt 68 instämmanden »i förslagets huvudsyfte»), vilken väsentligen bidrog att stjälpa regeringsförslaget. Propositionen nådde, dock i betydligt modifierad form, majoritet i första kammaren (93—50) men stannade i andra kammaren i minoritet (108—116). Voteringssiffrorna kunde likväl anses relativt gynnsamma för regeringen i betraktande av den obetydliga majoritet, på vilken dess förslag i andra kammaren fallit. I jämförelse med 1896 och 1902 års svåra regeringsnederlag tedde sig utgången såsom en lovande början för fortsatt regeringsarbete på den inslagna linjen.

1905 rekapitulerade emellertid i rösträttsfrågan i huvudsak 1904. Regeringsförslaget framlades ånyo, endast partiellt reviderat. Första kammaren vanns för bifall under vissa villkor (99—42). Men andra kammaren stannade fortfarande på avslagslinjen, ehuru med ytterligare reducerad knapp majoritet (114—109). Avgörandet föll i senare delen av april. Vid denna tid hade politiska förhållanden av annan art förorsakat ett omskifte inom regeringen. Boström satt ej längre som statsminister. Från statsrådsbänken uppträdde Ramstedt såsom regeringens talesman.

Unionsfrågan hade pressat sig fram till platsen såsom det över alla andra dominerande politiska spörsmålet.[2] Förhandlingarna med

[1] En proposition föreslog tullfrihet för omalen majs; statsministern förordade i första kammaren densamma, men förslaget föll likväl i första kammaren och i gemensamma voteringen. Även en del andra regeringsförslag av mindre vikt stupade genom första kammarens förskyllan. I unionsfrågan förekommo flera konfliktanledningar; varom vidare nedan.

[2] För det följande se den historiska redogörelsen i k. prop. n:r 1, 1905 U., Unionens upplösning 1905, Officielle aktstykker, utg. 1906, S. Ibsen, Da unionen løsnede, tidskr. Samtiden 1906, samt framställningen i Sveriges historia, X, Tillägg, Nordisk Familje-

Norge i huvudstridsfrågan om de diplomatiska och konsulära ärendenas handläggning, under föregående tid uppehållna med kommittéutredning 1902 och förhandlingar mellan ledamöter av svenska och norska regeringarna, närmast resulterande i den preliminära överenskommelsen av $^{24}/_{3}$ 1903 (kommunikén från svensk sida undertecknad av Boström, Lagerheim och Husberg), därefter fortsatta, hade kommit i ett kritiskt läge. Underhandlingarna hotade att bliva stannande; motsatserna gingo ej att jämka samman. De i september uppgjorda »grunder» för en uppgörelse, som statsministern vid sin resa till Kristiania, senhösten 1904, konfererade med norska regeringsrepresentanter, syntes ej leda till resultat, då förslaget från norsk sida möttes av ett skarpt avvisande svar.

Svårigheterna för statsministern ökades av de parlamentariska motsättningarna i den svenska riksdagen, där förstakammar-majoriteten energiskt opponerade mot regeringens unionella politik. Vid 1903 års riksdag hade denna inre schism trätt i dagen i remissdebatten[1] och konstitutionsutskottets till dechargebetänkandet fogade ingress, angående protokoll i konsulatfrågan (mot vilken ingress reservation från nio andrakammarledamöter avgavs) samt i synnerhet i en motion rörande önskemål i fråga om konsulatförhandlingarna, väckt $^{23}/_{4}$ (efter kommunikén i samma ämne $^{24}/_{3}$), vilken otvetydigt hade karaktären av en misstroendedemonstration mot statsministerns förmåga att i de preliminära överenskommelser, vilka stundade, tillvarataga landets intressen.[2] Åtföljande debatt i ärendet i första kammaren $^{6}/_{5}$, öppnad av statsministern, sekunderad av utrikesministern, gav anledning till utfall mot regeringen. Skrivelseförslaget, i första kammaren bifallet (106—32), föll emellertid på andra kammarens avslag.

1904 blev den djupgående divergensen än mer betonad. Nio förstakammar-ledamöter i konstitutionsutskottet framställde i reservation till dechargebetänkandet anmärkning angående konsulatfrågans behandling av utrikesministern, »särskilt med tillbörlig hänsyn därtill att de önskningsmål, riksdagen vid upprepade tillfällen uttalat, bort vid frågans behandling från svensk sida uppmärksammas». Vice talmannen Lundebergs uttalande å majoritetspartiets vägnar vid avslutandet av debatten $^{14}/_{5}$ över berörda ärende var i sin formulering mot regeringen

---

bok XXVII, spalt 1500, art. Sverige—Norge av Clason ävensom K. A. Winterhjelm, I Sverige 1905. Erindringer og Optegnelser av Diplomaticus, 1906.

[1] Ljungberg, FK. 5: 9.

[2] Mot FK. n:r 58, med bl. a. G. A. Berg, Billing, Lundeberg, L. Åkerhielm såsom undertecknare. Rörande dess politiska karaktär se f. ö. Afzelius, Några hågkomster, Svensk Tidskrift 1921, s. 8.

ytterst skarp.[1] Han gav »uttryck för den misströstan, det missmod och den misstro, som gör sig gällande, icke blott här utan i vida kretsar i vårt land, med anledning av det sätt, varpå dessa underhandlingar hava inletts och det sätt, varpå de synas komma att fullföljas, samt med anledning av de lösa, ovissa grunder, varpå de äro lagda». — — Skulle så vara förhållandet, att den svenska regeringen övergivit den ståndpunkt, som riksdagen intagit i sin skrivelse år 1903, och medgiver, att det icke finnes något oupplösligt band mellan konsulatväsendet och diplomatien, »kan här icke nog kraftigt betonas och framhållas, att — — vi icke kunna följa regeringen på dess vägar, som i sig innebära fröet, icke till unionens befästande, utan till dess tillintetgörande». — I politiskt avseende var ej någon tvekan om vad detta uttalande innebar: ett in amplissima forma framburet misstroendeuttalande från majoritetspartiet.

Inre slitningar inom statsrådet, för de norska underhandlarna icke obekanta, tillstötte nu dessutom och hämmade på det betänkligaste aktionskraften. Utrikesminister Lagerheims avskedsansökan, november 1904, och avgång, december samma år, förorsakades av schism med statsministern i de unionspolitiska förhandlingsfrågorna.[2] Splittringen inom konseljen var därmed ej bilagd. De av Boström i Kristiania i november avlämnade grunderna uttryckte närmast hans speciella uppfattning och hade av flertalet ledamöter av statsrådet endast under den förutsättning biträtts, att de från norsk sida godkändes. I motsatt fall ville flertalet förena sig om ett lagförslag, som i omstridda punkter väsentligen avvek från Boströms. Då nu det Boströmska projektet misslyckats, framlades i december statsrådsmajoritetens förslag.

[1] FK. 46: 16.

[2] »Den olika uppfattning om bästa sättet för organiserande av de bägge ländernas konsulatväsen, som gjorde sig gällande emellan de svenska underhandlarna, i främsta rummet emellan statsminister Boström och Lagerheim, försvårade konsulatfrågans lösning och nödvändiggjorde Lagerheims utträdande ur konseljen.» Så enligt Nordisk familjebok XV, spalt 848 (art. Lagerheim 3). I Norge uppfattades även Lagerheims demission såsom signal till en stramare svensk ståndpunkt i förhandlingsfrågan och föranledde häftiga angrepp mot statsministern. Norges historie VI: 2, s. 211. Vissa personliga förhållanden, konflikter mellan ministerpresidentens och ressortchefens myndighet i departementala spörsmål, synas även möjligen hava bidragit till brytningen. S. Ibsens anförda uppsats, Da unionen løsnede, lämnar en del uppgifter angående dessa partier av unionsupplösningens inre historia. — Prövningen av Lagerheims avskedsansökan uppsköts en månad ($^{7}/_{11}$—$^{7}/_{12}$), under vilken tid L., då han förklarat sig villig härtill, provisoriskt utövade ämbetet. Under den senare mellantiden ($^{7}/_{12}$—$^{22}/_{12}$) till envoyén Gyldenstolpes utnämning var konsultative Ramstedt förordnad såsom utrikesminister. — Enligt vad Törnebladh, Riksdagsminnen, s. 275, uppgiver, skulle vid ungefär samma tidpunkt på hösten fråga varit om statsministerns avgång. Kronprinsen skulle hava förhandlat med ecklesiastikministern von Friesen angående dennes eventuella övertagande av statsministerposten. Friesen tillhörde majoritetsgruppen inom statsrådet. Jfr även Nordisk familjebok VIII, spalt 1405 (art. von Friesen 1) och StD. $^{3}/_{8}$ 1905.

Boström hade under de föregående överläggningarna för konungen tillkännagivit sin anslutning under vissa förbehåll. Han upprepade sedermera, vid ett sammanträde av sammansatt statsråd $^{6}/_{2}$ 1905, i vilket förhandlingsresultaten föredrogos, i anförande till statsrådsprotokollet, »att han visserligen icke kunde frångå sin förut angivna ståndpunkt, men att hans önskan vore att ej stå hindrande i vägen för en möjlig uppgörelse och att således avgå från statsministerämbetet i händelse utsikt funnes, att därefter samförstånd kunde uppnås mellan de båda rikenas statsråd».

Det nya medlingsförslaget hade emellertid ej större framgång. Det förkastades från norsk sida. Förhandlingarna brusto i början av februari ($^{7}/_{2}$). En av kronprinsen-regenten, som under konungens sjukdom övertagit regeringen ($^{8}/_{2}$—$^{27}/_{5}$) och med svenska riksdagens hemliga utskott förhandlat, i diktamen i sammansatt statsråd $^{5}/_{4}$ gjord uppmaning att ånyo upptaga fria förhandlingar på grundval av vissa uppgivna grunder resulterade, på grund av de norska statsrådens avvisande ståndpunkt, i intet. Kronprinsen-regenten resolverade $^{25}/_{4}$ förhandlingarnas misslyckande.

Dessförinnan hade emellertid i den svenska regeringens sammansättning en förändring vidtagits, vilken ytterligare skulle manifestera beredvilligheten på svensk sida att söka samförstånd. Boström hade den 8 april, tre dagar efter kronprinsen-regentens nämnda diktamen, inlämnat sin avskedsansökan och den 13 april fått den beviljad.

Demissionens sammanhang med det inledda förhandlingsförsöket är uppenbart. Boström ansågs från norsk sida såsom den för de föregående underhandlingarnas misslyckande främst ansvarige och hade själv i ovan refererade yttrande i statsrådet redan förut ställt sin plats till förfogande, därest hans avgång för ett lyckligt fullföljande av förhandlingarna befunnes påkallad. Det förhandlingsprogram på ny basis, vilket kronprinsen-regenten föreslog, avvek i så väsentliga punkter från de Boströmska linjerna, att det som komplement ansågs kräva omskifte på den främsta svenska rådgivarposten. Boström resignerar såsom »ett offer på unionen fredsaltare», liksom företrädaren i statsministerämbetet Åkerhielm fjorton år tidigare.

Motivläget för avgången är sålunda nu väsentligen olika det vid demissionen 1900 föreliggande. Krisen bryter plötsligt ut, mitt under arbetande riksdag och pågående akut unionskonflikt. Orsakerna äro denna gång ej uppblandade med personliga skäl eller i någon avgörande mån härledda av en direkt försämring i den riksdagspolitiska situationen.

Visserligen var det inrikespolitiska läget för ministären ej särdeles

gynnsamt. På viktiga punkter hade regeringens parlamentariska ställning utsatts för en underminering, som i betydande grad sänkt dess politiska prestige.

I avsevärd mån gällde detta andra kammaren. Dess största parti företrädde en från regeringens aktionsprogram i rösträttsfrågan avvikande mening och intog i unionskonflikten en mot statsministerns senaste förhandlingspolitik kritisk ståndpunkt, senast av Staaff i remissdebatten 1905 uttalad under omisskänneligt klander av regeringens unionspolitiska hållning.[1] Därutinnan hade alltså beräkningarna vid ministärbildningen (och den åtföljande rösträttskommittétillsättningen) slagit fel. Liberala samlingspartiet markerade konsekvent sin självständighet i fullföljande av egna programlinjer på ett sätt, som i förgrundsfrågorna innebar den öppna separationen. Även om det icke kontrollerade pluraliteten i voteringarna, var dess inflytande på kammaren, i samverkan med den lilla socialdemokratiska fraktionen till vänster, vissa vildeelement och den breda lantmannagrupperingens vänstergrupper, så pass stort, att regeringens politiska underlag måste betecknas såsom i hög grad otillförlitligt. Dock uppmärksammas, att divergenserna icke voro av den djupgående art, att de på denna sida aktualiserat några krav på ministärens remplacering. Lantmannapartiet hyste ännu i stort sett för statsrådet allmänt förtroende.[2] Och inom grupperingarna till vänster torde man i allmänhet hava betraktat konseljen såsom i närvarande situation tolerabel samt för vissa syftemål understödjansvärd. Hotet om förstakammar-ministär har lagt en dämpare på eventuellt förefintliga böjelser till mer långtgående oppositionell demonstration.

Allvarligare var för konseljen läget i första kammaren. Dess på

[1] AK. 4: 2 ff., 34 f.; talarens berörande av spörsmålet om den inre oenigheten inom ministären observeras. Jfr Hammarskjölds förtroendeförklaring, AK. 4: 16 f.

[2] Kammarmajoritetens hållning till ministären belyses av ett intermezzo vid behandling av k. prop. ang. telefonnätet i Stockholm 1904, $^{30}/_{4}$. Regeringsförslaget hade avstyrkts av vederbörande utskott; även andra kammaren gick på avslag (157—45). I debatten hade emellertid S. A. Hedin med anledning av regeringsförslaget mot regeringens allmänna ekonomiska och sociala politik riktat en ytterst från kritik, bl. a. anklagat den för intim connection med kapitalistiska intressen. Detta föranledde en skarp protest från statsministern, med beklagande att från kammarens sida någon invändning mot de gjorda beskyllningarna icke avhörts. »Jag ber få säga, att anse herrarna icke regeringens ledamöter, och särskilt mig för att vara hederliga karlar, så skola vi icke sitta här längre; vi skola nog veta att komma undan — —.» Med anledning härav uppträdde vid debattens slut v. talmannen Pehrsson, AK. 48: 19: Han trodde för sin del icke, att avsikten med Hedins uttalande vore att uttala något misstroende mot vare sig statsministern eller den nuvarande regeringen i övrigt. »Men *om* det i detta fall skulle åsyfta något sådant, vilket jag för min del icke tror, så ber jag att för min del därifrån få taga avstånd och förklara, att jag hyser stort, ja helt förtroende till både hans excellens herr statsministern och den nuvarande regeringen för övrigt.» I detta anförande instämde 110 i kammaren närvarande ledamöter.

senare år ådagalagda kallsinnighet mot statsministern hade under unionsfrågans utveckling tagit sig uttryck i former, för denna kammare, med dess traditionellt återhållsamma förhandlingssätt, uppseendeväckande och otvetydigt inneslutande misstroendeförklaring av kvalificerad beskaffenhet. Även utanför unionsfrågans område hade i förhandlingarna förmärkts en irriterad stämning, som i vissa fall samlat sig till öppen missnöjeseruption. Replikväxlingen i rösträttsdebatten $^{17}/_{5}$ 1904 var i detta avseende djupt symptomatisk.

Närmast med anledning av det Lundebergska förslaget, med dess bestämmelser för revidering av den gemensamma voteringen till övre kammarens förmån, samt den avvisande ståndpunkt gent emot vädjan till större eftergifter i egen mening, åt vilken under diskussionen givits uttryck, ställer statsministern till kammaren en varnande erinran[1]: »Det är ett faktum, att den politiska tyngdpunkten ligger i andra kammaren. — — Erfarenheten har väl visat oss, huru det kommit att gå, när man icke från början antagit en lösning, som varit möjlig att genomföra.» — Detta var ett memento mer svidande och agressivt, än förut blivit hört från regeringsbänken i denna kammare.

Replikeringen förmäler nogsamt, hur anmärkningen träffat. Ordföranden i konstitutionsutskottet, professor Blomberg[2], vänder sig med all skärpa mot statsministerns »tämligen löst framkastade uttalanden. — — Jag erinrar om bestämmelsen i den grundlagsparagraf, som står först i det förslag, som här är framlagt. — — Där står i 49 § regeringsformen uttryckligen betonat, vilken ställning kamrarna skola hava till varandra, och denna ställning är betecknad på det viset, att de i alla frågor äro lika behöriga och äga lika myndighet. Denna bestämmelse i 49 § regeringsformen är icke heller någon antikverad bestämmelse. Grundlagsstiftarna ansågo sig 1866 böra inskärpa densamma genom att införa den såsom en hörnsten, varpå riksdagsordningen byggdes, i det orden upprepades i riksdagsordningens första paragraf. Det finns ingenting i vårt samhällsskick, som ens antydningsvis angiver, att tyngdpunkten med avseende å riksdagens politiska makt skulle ligga hos den ena eller andra kammaren. Tyngdpunkten i detta avseende ligger hos riksdagen, och där är den lika fördelad mellan båda kamrarna. Det må från statsrådsbänken eller av vem som helst eljest sägas, att förhållandet är ett annat, men innan grundlagens bestämmelser i det avseendet ändrats — och detta hoppas jag skall dröja — vågar jag påstå, att det är ett djärvt tal i strid mot författningens bestämmelser och anda.» — Wieselgren och L. Åkerhielm

[1] FK. 57: 16.
[2] FK. 57: 40.

understödja, ehuru mindre kategoriska i sina reprimander mot statsministerns yttrande.[1]

Statsministern[2] genmäler något undfallande. Han hänvisar till ett anförande, som han tidigare samma dag hållit i andra kammaren, där han på motsvarande sätt manat till moderation för de önskningar, som i första kammaren förefunnos. »Ty», hade han därvid yttrat, »som herrarna veta, representeras svenska folket av såväl första kammaren som av andra kammaren lika, enligt vår regeringsform och riksdagsordning.»[3] — — Men i det väsentliga vidhåller han sitt påstående om »tyngdpunkten». »Jag står för den uppfattningen. Detta är beroende dels på det högre medlemsantal, som finnes i andra kammaren, dels på den omständigheten, att dess ledamöter tätare omväljas och väljas mera direkt av valmanskåren än första kammarens ledamöter. — — Detta är för resten icke ett enstaka förhållande hos oss, utan detsamma gäller även om Englands över- och underhus, om Frankrikes deputeradekammare och senat o. s. v.»

Indignationen inom kammaren över statsministerns uttalande är väl förståelig. — Redan tidigt under det nya riksdagsskicket hade i liberala kretsar och på andrakammar-håll vissa strävanden förmärkts att åt nedre kammaren, i egenskap av den större och »folkvalda», tilldela konstitutionell övervikt och mervärde i förhållande till den övre. Ständigt hade dessa från konservativ sida tillbakavisats såsom stridande mot statsskickets grundläggande parti, den obrottsligt vidhållna, fasta kammar-pariteten. Någon större utbredning eller betydelse hade de ej heller under 1800-talet erhållit.[4] Men på sistone hade, under den liberala meningsriktningens snabba tillväxt i styrka och anspråk i andra kammaren, ett omslag inträffat. Inom vänsterpressen, sporadiskt även i riksdagen, propageras i samband med den livliga rösträttsagitationen med största bestämdhet andra kammarens politiska särrättigheter och primat, i egenskap av representationens »underhus» eller »folkvalda kammare», i motsats till »överhuset», den »fyrkvalda». Även användes därvid tyngdpunktsbeteckningen såsom uttryck för den, andra kammaren rättmätligen tillkommande, konstitutionella övervikten.[5] På motsatt sida inom representationen och från konservatismens språkrör

[1] FK. 58: 5, 58: 13.
[2] FK. 58: 15.
[3] AK. 64: 36.
[4] Vidare härom i kap. XII.
[5] Senast annoterade exempel återfinnes DN. $^{2}/_{6}$. Närmast synes beteckningen hava populariserats under den enligt ämnets natur s. a. s. matematiskt lagda diskussionen under 1890-talets begynnelse kring frågan om fixering av kamrarnas ledamotsantal (ovan s. 393). Dock hade den även tidigare i spridda fall kommit till användning, särskilt under tullstriderna.

inom pressen polemiseras häremot på det skarpaste, liksom förut med hänvisning till författningens ord och mening rörande kamrarnas »lika behörighet och myndighet».

Nu uppträder, ex officio och inför all offentlighet, statsrådets främste ledamot i riksdagens viktigaste konstitutionella debatt och går till rätta med första kammarens hållning under anförande av en utläggning av det konstitutionella förhållandet mellan kamrarna, vilken synes acceptera vissa delar av den liberala uppfattningen såsom sin, väl även regeringens; detta i ordalag, enligt vad det förefaller, direkt lånade från den radikala vokabulären. Ej underligt, om majoritetspartiets representanter och kammarens stora flertal känna sig på det högsta förnärmade. Bifallet i vänsterpressen agiterar givetvis ytterligare misstämningen. Knappast kunde statsministerns förklaring n:o 2 utplåna dissonansen. Dess vidare genomförda motivering för tyngdpunktsteorien, dels med hänvisning till vissa riksdagspolitiska fakta (framförda i en skäligen anfäktbar historiekonstruktion), dels under framhållande av andra kammarens numeriska övervikt i budgetfrågor samt ursprung från tätare, direkta val, ställer saken i en belysning, för förstakammar-uppfattningen allt annat än välbehaglig. I all synnerhet förefaller det sista av dessa argument genom sitt understrykande av andra kammarens högre folkrepresentativa karaktär, belyst även med exemplifiering från utländskt författningsliv, i främsta rummet »Englands över- och underhus», röja en frändskap med det radikala underhusprogrammet av, i konservatismens ögon, djupt kompromitterande art.

Det ministeriella uttalandets egentliga innebörd och syfte, sådant det av statsministern själv torde hava menats, äger nu icke i och för sig den räckvidd, som faktiskt från flera håll blev det tillagt. Det innesluter icke någon programmatisk proklamation av den karaktär, för vilken den från ömse håll misstänktes, resp. applåderades. Det vill i främsta hand endast konstatera faktum och i ett huvuddrag karaktärisera läget sådant det verkligen föreligger. Det pekar på vissa i den grundlagsrättsliga kammarkonstruktionen förefintliga, reella avvikelser från likställighets-schemat, sammanställer dessa med erfarenheter, som tillämpningen av 1866 års riksdagsordning skänkt och anser sig därmed hava ådagalagt en förskjutning i jämvikten, vilken genom liknelsen om tyngdpunkten lättast låter sig illustreras — med vad rätt skall i närvarande sammanhang icke närmare diskuteras.[1] Hur långt denna omjustering i balansläget gått, i vad mån den var av stabilare

[1] I detta spörsmål hänvisas till senare, särskilt i kap. XII, Ministärinstitutionen, relationen till riksdagen, anförda fakta och gjorda uttalanden.

art, blir icke preciserat. Den saken lämnas öppen till närmare begrundande. Tyngdpunktssatsen gör icke anspråk på att därpå giva uttömmande svar. Den endast vill utpeka en i närvarande läge, under aktuella frågor och partikonstellation, faktiskt förefintlig tendens.

Mer än detta har Boström ej sagt eller velat säga. Ett principiellt accepterande av underhusparlamentarisk doktrin är från hans sida icke ifrågasatt. Med en sådan låter sig ingalunda den Boströmska åskådningen identifiera. När under senare tider, i vänsterns parlamentariska agitation, uttalandet på så sätt tolkas, är detta att underkasta detsamma en pressning, som förvanskar innebörden. Kunde formuleringen i dess lösa, synbarligen delvis improviserade konstruktion möjligen på denna punkt vid isolerad betraktelse lämna någon tvekan övrig, häves denna vid en sammanställning med andra uttalanden och faktiska åtgärder från samma sida. Från tullstridens debattinlägg, över 1890-talets »vingklippnings»-aktion, 1900 års demission samt denna föregående ståndpunktstagande i rösträttsstriden intill senaste enkelproportionalistiska rösträttsförslag, visar sig Boström genomgående vidhålla en dualistisk åskådning överensstämmande med den bland moderata meningsriktningar i allmänhet gällande.[1] Det är endast för ett, enligt hans mening, extremt utförande av maktdelningsteorien, vilket med grundlagstextens bokstavsbud såsom ofelbar norm efter stel jämviktsschablon vill uppgöra sina politiska beräkningar och inrätta sina gärningar, som han varnar och från vilket han tager avstånd.

Men detta var mycket nog. Så långt hade ingen före honom å ämbetets vägnar vågat gå. Att så inför offentligheten, samtidigt som ministären i handling i landsviktiga frågor trotsar eller i det hela, trots inträngande maningar, ställer sig oberörd av kammarens önskningar, tillvisa den en i förhållande till egna anspråk och andra kammarens maktbefogenhet till viss del deklasserad ställning, drabbar på det allvarligaste dess ömmaste känslor. Det fattas som en utmaning av synnerligen graverande slag. Den konstitutionella sammandrabbningen i diskussionen kring tyngdpunktssatsen blottar sålunda den djupa klyfta av personlig misstämning och faktisk åsiktsdivergens, som numer åtskiljer statsministern och det honom förut närstående protektionistiska majoritetspartiet.

Givet är, att dessa bristningspunkter i regeringens riksdagsrela-

[1] Förutom till Boströms samtidiga, nyss anförda yttrande i andra kammarens rösträttsdebatt hänvisas till ett hans uttalande vid tullriksdagen 1887 A., AK. 5: 10, samt i övrigt till framställningen i kap. XII, avd. Konstellationen; rörande berörda reform av kamrarnas ledamotsantal se Wallengren, Förstakammarfrågan, s. 51 ff., samt beträffande regeringens ståndpunkt till rösträttsfrågan 1896 och 1904—05, samma arbete särskilt s. 61 ff., 100 ff., Kjellén, Rösträttsfrågan, s. 92 ff., 125 ff.

tioner i avsevärd grad försvagat dess verksamhetsförmåga. Därhän sträckte sig ingalunda förskjutningen av den politiska tyngdpunkten, att den gjorde ministären oberoende av första kammaren. Dess kritiska, av starkt och ofta tillkännagivet misstroende präglade, hållning måste i hög grad inverka på ministärens ställning. Statsministerns demission fem år tidigare torde i ej ringa mån hava motiverats av hänsyn till detta faktum. Och förhållandet till första kammaren hade sedan dess avgjort försämrats, i synnerhet i de spörsmål, som alltmer trängt i förgrunden. Det kunde icke undvikas, att detta för regeringspolitikens allmänna framgång avsatte menliga följder. Detta i synnerhet som förbindelsen till andra kammaren, enligt vad förut nämnts, icke lämnade någon fastare stödjepunkt utan i stället störde av synnerligen besvärande divergenser i de högpolitiska frågorna.

Avgörande hava emellertid icke dessa, för ministären ogynnsamma, moment i den parlamentariska situationen varit. I och för sig äro de icke av den svårartade beskaffenhet, att de för statsministern framställa sig såsom påkallande resignation. Det är ej fråga om, att genom omskifte på ledarposten i statsrådet, förmedelst välbehagligare personval och däremot svarande omläggning av regeringsprogrammet, göra något direkt medgivande åt opinionen inom representationen, vare sig för första kammarens unionspolitiska opposition eller för andra kammarens kritik av rösträttsförslaget, vilket senare f. ö. ännu icke hunnit fram till definitiv behandling. Det drivande motivet till avgången ligger på annat, utomparlamentariskt, område. De unionella förhandlingarna, den norska regeringens och allmänna opinionens ståndpunkt, utgöra närmaste anledning till Boströms reträtt.

Den inre dissensen inom konseljen bidrager därvid i bestämmande grad till att kasta statsministern ur sadeln. Sammanhållningen inom statsrådet, genom ministärens inhomogenitet från början anfäktbar, har under unionskonfliktens påfrestning fullständigt brustit. Statsministern har ej förmått att bevara densamma i enig uppslutning kring ett fast aktionsprogram. Rådkammaren splittras i tvenne läger, samlade kring var sin linje i förhandlingsfrågan.[1] Statsrådets majoritet separerar från statsministern i för regeringspolitiken grundläggande spörsmål. Den senare finner sin unionella förhandlingsbas underminerad

[1] Huru därförut politiska motsättningar mellan stats- och utrikesministrarna hösten 1904 föranlett svåra brytningar, resulterande i den senares avgång, är förut relaterat. — Däremot föranleddes, enligt samtidig officiös' förklaring, vars sanningshalt i detta fall icke gives anledning betvivla, det ministerskifte, Crusebjörn-Virgin, som på sommaren 1903 försiggick på krigsministerposten, icke av sådana, ej heller av riksdagspolitiska, skäl, utan ägde helt opolitisk karaktär; C. måste på grund av hälsoskäl avgå; efterträdaren var enbart militär fackman, utan politiska försänkningar.

inifrån och samtidigt sin ledarauktoritet från samma håll sönderbruten. Även utanför rådkammaren, från norsk sida, bemötes han med hänvisningar till sin inskränkta ledarmyndighet.[1] Hans fullmakt att tala å den samlade regeringens vägnar ifrågasättes. Han tvingas till sist att vid förhandlingarnas fortsättande under förbehåll suspendera sin mening till förmån för statsrådsmajoritetens; alltså till öppet tillkännagiven reträtt. En olidlig, i längden ohållbar, situation för en premierminister med anspråk på effektiv ledarbefogenhet! I all synnerhet som statsministern i denna interna schism under krisens senare utveckling från regentens sida icke torde hava erhållit det stöd, som förut stått till hans förfogande och utgjort en pålitlig garantifond för soliditeten i hans ledarposition.[2]

Statsministern hade sålunda på väsentliga punkter misslyckats i sin politiska mission. Krafterna hade icke räckt till för uppgiften. Detta var av utvecklingen under hans andra statsministertid oemotsägligen ådagalagt. Med bruten prestige lämnade Boström denna gång rådkammaren — definitivt. Hans i föregående verksamhet samlade anseende som framgångsrik regeringsledare var till större del förverkat. Sortien innebar samtidigt resignationen från mästaretiteln.

Svagheterna i Boströms regeringsmetoder hade i det unionspolitiska konfliktläget ställts i obarmhärtigt klar och kall belysning. De voro redan förut, under den förra utövningen av premierministerämbetet, av regeringspolitikens kritici uppmärksammade; vid denna tid likväl till stor del undanskymda och mer än uppvägda av förtjänster och framgångar. Nu hade de, under påpressningen i den unionella krisen, blivit med skärpa framhävda. Den gamla kompromisstaktiken, med dess personliga bearbetning, lämpor och kompensationer, hade fullständigt svikit. Beräkningskonsten och den opportunistiska smidigheten voro i närvarande läge icke tillfyllest. De djupgående motsättningarna, styrkan och fastheten i de motsatta reformkraven, fordrade andra och starkare insatser för att kunna bemästras. Nya uppslag och fastare riktlinjer voro nödvändiga om en bestående lösning på konflikterna skulle ernås — annat än den rena upplösningen. Boström var ej situationen vuxen. Han försökte med sin för riksdagspolitikens kompromisspel på 1890-talet anpassade och då väl beprövade kompensationsmetod. Han vägde och vägde om, manövrerade och förha-

[1] Se Ibsens notiser från förhandlingarna, a. a., s. 204 f.

[2] Bestämda uppgifter föreligga icke på denna punkt. I pressen uttalas vid Boströms avgång förmodanden i antydd riktning. Även uppgiver Diplomaticus-Winterhjelm, a. a., s. 21, med anspråk på trovärdighet samma version: Ett motsatsförhållande till kronprinsen-regenten skulle på senare tid tillkommit och berövat statsministern en förutsättning för fortsatt ledarverksamhet.

lade, jämkade och lirkade. När auktionerandet fortgått en tid, hade statsministern uttömt sina krafter. Han hade icke mera att bjuda. Han måste resignera.

Förvisso hade svårigheterna varit exceptionella. De ställde regeringsledningen inför uppgifter, mer krävande än de, vilka sedan snart ett sekel mött svenskt statsmannaskap. Under ständiga försummelser, missförstånd och uppskov hade utvecklingen fört därhän, att endast en kraftinsats av utomordentliga mått kunde varaktigt förebygga sammanbrottet. Huruvida någon annan bland de samtidens män, som för den gärningen kunde ifrågakomma, skulle förmått föra den igenom, kan ingen säga. Endast kan man hysa starka tvivel därom. Motsatsen i de unionella tvistefrågorna voro numer till den grad fördjupade, den inre splittringen och programupplösningen inom den svenska representationen så fortskriden, att förutsättningarna förefalla ytterligt begränsade.

Men en sak är att utföra ett statsmannavärv av dylik extraordinär, nyskapande styrka. En annan att i mer blygsamma mått, inom ramen för erbjudna, beräkneliga möjligheter, fylla fordringarna på fast regeringsledning. Att Boström i det förra avseendet svek, var måhända mer än förlåtligt, det syntes många oundvikligt. Att han i det senare så fattade och utförde sitt kall, som skedde, ligger inom räckvidd för klander på objektiva grunder. Svårligen lär någon nu bestrida, att han där begick många och stora fel. Det omdöme, som samtiden härutinnan med, i den allmänna slutsatsen, stor överensstämmelse gjorde till sin, torde bliva beståndande.

Ej endast på det unionspolitiska området fälles omdömet över Boströms senaste statsministergärning omilt kritiskt. I viktiga delar gäller det insatsen i dess helhet. Även i inrikespolitiska spörsmål har ledareförmågan brustit. Ministären gör beaktansvärda ansatser att åt regeringen vinna den återupprättelse, som senaste tids nedgång påfordrar. Den vidgar i betydande mån regeringens initiativverksamhet. Propositionernas starkt stigande antal, från 1903 överskridande ett hundratal nummer, 1905 stegrade till mer än dubbla medeltalet av de under förra Boströmska ministärens fem första riksdagar avgivna propositioner och skrivelser, utgör därpå ett grovt, men ej dessmindre för den allmänna tendensen belysande mått.[1] Framför allt inriktar konseljen från början sin uppmärksamhet på rösträttsfrågan och frambär i denna genomarbetade förslag understödda av enigt statsråd. Men dock blir

[1] Vid riksdagarna 1892—96 i medeltal 62 nummer; 1905, lagtima, före $^{13}/_{4}$, Boströms avgång, 126 nummer. Riksdagsskrivelsernas antal 1892—96 i medeltal 115; senare växande, så att de uppnå 1903: 160, 1904: 180, 1905, lagtima: 190 nummer.

resultatet även där, liksom i övrigt, i stort sett mindre än åsyftat och nödigt. En stegring av regeringens reputation och inflytande är väl i jämförelse med den von Otterska konseljens svaga ställning förmärkbar. Därhän sträcker den sig dock icke, att den åt regeringsmakten förmår giva effektiv ledning och åt den dominerande inre samhällsfrågan åstundad lösning.

Sin förra insats har Boström icke kunnat upprepa. Inför de förändrade konjunkturerna har hans regeringskonst även på det inrikespolitiska planet brustit. Den anpassning efter det nya läget, som prövats, har ej räckt till. Den De Geerska bekännelsen vid resignationen efter andra prövningen i regeringspolitikens ledarebefattning gäller, i skärpt mån, även för Boström: Utvecklingen synes hava gått dittills följda linjer förbi. De gamla arbetsmetoderna göra ej längre samma tjänst som förut. Deras verkande kraft har väsentligen inskränkts. Den centerpolitiska placeringen utsättes för hård påtryckning. Dess bärighet är försvagad. Sedvanligen tillämpade maximer påkalla revision. Nya framgångsmetoder måste försökas.

*

Fem dagar efter publiceringen av statsminister Boströms avskedsansökan kungöres förhandlingsresultatet. Konsultativa statsrådet Ramstedt »förordnas att tillsvidare» vara innehavare av statsministerämbetet.[1] De andra ministrarna kvarstå på sina poster. Demissionsansökningar hade av dem icke inlämnats. Officiellt var krisen hela tiden begränsad till endast främsta rådgivareposten. Övriga statsrådets ledamöter voro av den formellt oberörda och kunde således utan särskild åtgärd fortsätta sin ämbetsutövning.

Detta var alltså utgången. Med undantag för statsministern förblev konseljen sittande med orubbad personuppsättning. Statsrådet undergår en inre komplettering genom överflyttning av en konsultativ till statsministerämbetet; med besättande av den därigenom uppkomna vakansen får tills vidare anstå. Sådan var den lösning, som i ett läge, där den unionella konflikten lett till svårartad kris, regeringens förhandlingslinjer gång efter annan uppbrutits och dess riksdagspolitiska ställning allvarligen angripits, av vederbörande befunnits vara den bästa möjliga.

Man synes under ministerkrisen hava prövat även andra utvägar. Pressen förmäler ryktesvis om förhandlingar, vilka åt olika håll skulle

[1] Utnämningens provisoriska karaktär var under regentskapet av formella skäl (RF. § 39) betingad.

blivit inledda i och för ministärrekonstruktion under annat presidium.[1] Men försöken hava genomgående strandat. Anmodade kandidater i representationen och inom sittande statsråd hava vägrat att, på de villkor som erbjudits, övertaga statsministerposten och därmed ledareansvaret för regeringspolitiken. För de moderata riksdagsmän, som till ämbetet blivit ifrågasatta, har regeringsprogrammet, sådant det i anslutning till de av statsrådets majoritet med auktorisation av regenten givna riktlinjerna för fortsatta unionella förhandlingar utformats, icke ansetts acceptabelt, i varje fall utsikterna för framgångsrik lösning av unionskonflikten alltför minimal samt anbudet att övertaga statsministerämbetets ansvarsbörda under sådana omständigheter och därjämte kort före de förestående andrakammar-valen, vilkas inverkan på den inrepolitiska situationen var oberäknelig, alltför ogynnsamt för att kunna mottagas. På samma sätt på konservativ sida, för så vitt överhuvud representanter för denna konsulterats. Än mindre har man där kunnat känna sig tillfreds med föreliggande betingelser. Ej heller har man för sin del känt direkt förpliktelse att göra personliga offer för en regeringspolitik, i vilken konservatismen uttryckligen avsvurit sig all andel och för vilken den gång efter annan rest bestämda, varnande gensagor. Man drar sig på alla håll undan. Ingen vill ingå som utredningsman och medansvarig i det ministeriella konkursboet. Konseljens nedsatta anseende och allsidiga isolering ställes i blixtbelysning: På intet håll något fast stöd; från alla sidor avvärjande vägran att ingå närmare förbindelse. Re-

[1] Meddelandena i tidningarna om förhandlingarna äro synnerligen förbehållsamma och ovissa. Några fasta hållpunkter för bedömande av, vad i dessa kritiska dagar föregått, givas icke. Har konungen och sittande statsråd, i insikt om lägets utomordentliga allvar, förstått det trängande behovet för regeringen av närmare anslutning till riksdagsmakten och verkligen insatt all sin strävan på att vinna det styrketillskott, som en personlig union med en eller flera dess ledande män kunde givit? Har konungen i förhandling med de moderata och konservativa riktningarnas främste varit beredd till den omläggning i regeringspolitiken, som närmare samverkan med dem i närvarande läge krävde? Å andra sidan, huru hava förtroendemännen ur representationen förhållit sig till dessa förfrågningar och erbjudanden från den beträngda regeringen? Har man varit villig att, så långt ett självständigt fasthållet sakprogram det tillåtit, ställa sin kraft till förfogande för en högre sak, med bortseende från smärre, mer eller mindre personligt betonade, synpunkter, och därvid även aktivt insatt sin förmåga för att i görligaste mån bilägga den inre splittringen inom representationen? Med andra ord, har den olyckliga lösningen på ministerkrisen av nödtvång frampressats mot konungens vilja och konseljens önskan, i trots av bestämda strävanden att ernå politisk kraftinfusion? Eller har den framgått blott som produkten av föregående inre ministeriella slitningar, byråkratisk slentrian och ålderdomsskröplighet i det politiska omdömet? Idel frågor, på vilkas besvarande i väsentliga delar uppfattningen av 1905 års unionskris beror. Ty i det ödesdigra misslyckandet av rekonstruktionsförhandlingarna i maj ligger till ej ringa del uppränningen till katastrofen; för visso ej dess egentliga upphov, men en väsentlig anledning till dess tidiga inbrott och karaktär vid eruptionen. Jfr Törnebladh, Riksdagsminnen, s. 291.

geringen får tills vidare draga sig fram på egen hand för att på bästa vis hålla det hela samman och söka en avveckling av det dilemma, i vilket den blivit försatt. Man stannar inför en nödlösning, med självkomplettering ad interim.

Ty annorlunda kunde omöjligen den vidtagna ministärrekonstruktionen betraktas. Dess provisoriska karaktär var genom bristfälligheterna i dess konstitution alltför framträdande, för att ett längre liv, ens enligt optimistisk beräkning, kunde tänkas vara den beskärd. Knappt någon hyste därom några förväntningar; sannolikt icke ens ministären själv.[1]

Till den nye statsministerns förmåga att i det politiska ledarämbetet giva regeringsmakten sammanhållning, aktivitet och styrka ställdes inga större förhoppningar. Därtill gåvo hans föregående på intet sätt något stöd. Ramstedts introduktion i statsrådet att fylla platsen såsom konseljens speciellt lagfarne ledamot hade försiggått genom befordran från högsta domstolen, efter en exklusivt juridisk, ämbetsmannamässig karriär. Verksamheten på den konsultativa taburetten hade ej medfört direkt samarbete i vidare mån med representationen. Statsrådet hade i kamrarna varit så gott som osynlig. Ej en enda gång hade han under sin statsrådstid tagit till orda i riksdagen. Den enda officiella förbindelsen synes hava varit hans förordnande 1903 att, under viss tid av årets riksdag, utöva befattning med riksdagsärendena, enligt R. O. § 46! Ramstedts verksamhetstid upptogs i statsrådsberedningen av den konsultatives fack- och kontrollgöromål. Han förvärvade dessutom såsom t. f. utrikesminister december 1904, i mellantiden mellan Lagerheims avgång och Lewenhaupts utnämning, speciell kännedom om och viss förfarenhet i de unionella konfliktfrågornas

[1] Dess egenartade provisoriesystem för utfyllande av uppkomna vakanser i statsrådets sammansättning synes vara ett tecken härpå. Såsom nämnts lämnas den genom statsministerskiftet lediga konsultativa posten tills vidare obesatt; först efter en månad utnämnes till denna expeditionschefen i justitiedepartementet, f. revisionssekreteraren J. E. Petrén, en ansedd administrativ kraft, utan politisk förfarenhet. En månad senare, i mitten på juni, uppstår en vakans genom ecklesiastikminister von Friesens dödliga frånfälle; konseljen gör i honom, som räknats såsom dess måhända starkaste politiska kapacitet, en svårersättlig förlust. Den ledigvordna departementschefsplatsen fylles efter något mer än en vecka av konsultativa statsrådet Husberg. Dennes föregående post lämnas däremot under ministärens fortsatta tillvaro intill slutet obesatt. Konseljen Ramstedt har alltså knappt en månad av sin funktionstid ($^{12}/_{3}$—$^{10}/_{6}$) arbetat med fulltalig personal! Tanken ledes osökt till 1840 års t. f. system. Anledningen må nu hava varit den ena eller den andra, passivitet från ministärens sida i avseende på nyrekrytering, i tanke på snart förestående bortgång, eller motvilja inom kandidatkretsar att offra sin personliga insats för en konselj med dödsmärket på pannan — förmodligen verka bägge dessa motiv i förening till angivet resultat — politiskt såväl som konstitutionellt var detta en synnerligen betänklig anordning, vittnande, vid sidan av allt annat, om regeringsmaktens under byråkratiseringsprocessen fortskridande inre upplösning.

behandling; en tjänstgöring som i närvarande läge förmodligen varit en i främsta hand bidragande anledning till, att just han beklätts med första excellensvärdigheten. Men utanför dessa uppgifter hade hans verksamhet icke sträckt sig. Att han, den mest utpräglade ämbetsman som intagit statsministertaburetten, den ende vilken befordrats till densamma i fullständig avsaknad av riksdagspolitiska meriter, nu, då kraven på politiskt omdöme och auktoritativ insats voro högre ställda än vanligt, skulle kunna fylla måttet, var otroligt. För en expeditions- och vilotidskonselj à la Thyselius skulle måhända kvalificeringen kunnat anses tillfredsställande; omöjligen däremot i förevarande pressande unionella konfliktläge. Detta var att utmana försynen.

Följderna dröjde ej att visa sig. Icke fyra månader hade gått, och ministären stod i total upplösning; och samtidigt unionen inför fullständigt sammanbrott.

Unionskonflikten raserar konseljens politiska ställning till grunden. Den norska regeringens i intimt samförstånd med representationen och en övervägande nationalmening planerade, välberäknade, resoluta uppträdande under utpräglad passivitet från motsatt sida, den svenska regeringens handfallenhet inför upplösningsproklamationen och situationens senare utveckling, en serie av misstag och missgrepp under de brådstörtat på varandra följande händelserna i krismånaderna, underminerar och isolerar regeringens position.

Propositionen av $^{19}/_{6}$ angående de unionella förhållandena till den på sommaren sammankallade urtima riksdagen, kompletterad ungefär en vecka senare med vissa icke offentliga förslag och bifogade upplösningsvillkor, väcker inom stora och inflytelserika delar av representationen starkt missnöje; i synnerhet inom första kammaren och riksdagens konservativa kretsar. Majoritetspartiets i övre kammaren förste talesman i remissdebatten, G. A. Berg, underkastar regeringspropositionen en amper kritik.[1] Han finner »de svenske rådgivarne försagda och undfallande» och uttalar sitt bestämda »ogillande» av det »förslag till kapitulationsakt», som blivit riksdagen av regeringen förelagt. »Endast Norge och socialdemokraterna är det som jubla.» — — I trenne punkter sammanfattar han sina och sina meningsfränders riktlinjer för unionsförhållandenas ordnande, väsentligen avvikande från regeringens förslag. »Riksdagen bör bestämma villkoren för upplösningen», omfattande vad som betingas av befogade rättsanspråk och nödiga säkerhetshänsyn. »Förslaget till uppgörelse, vilket i sista hand prövas av riksdagen, bör upprättas av en regering, som icke allenast består av skickliga fackministrar, utan för vars statsmannamässiga led-

[1] FK. 3: 3. Jfr Nordisk Familjebok, art. Sverige—Norge, sp. 1501.

ning riksdagen kan hava fullt förtroende. Finnes icke en sådan ledning, nödgas riksdagen inom grundlagsbestämda råmärken mera direkt ingripa i frågans behandling.» — Det var klara verba. Omöjligen kunde de tolkas annorlunda än som en otvetydig misstroendeförklaring, skärpt till hotfull fordran på ministärens avgång. Sker ej denna, skall regeringen de facto skjutas åt sidan, och tager riksdagen saken, helt och direkt, i egen hand. Med dylik skärpa hade aldrig förut motsättning mellan regering och första kammare inför all offentlighet tillkännagivits.

Mer återhållsam i omdömet är man i allmänhet inom moderata meningsriktningar. I den offentliga, av politiska skäl avdämpade, riksdagsdebatten håller man sig tillbaka. Omdömet får anstå till den senare, ingående utskottsgranskningen. Men presstämmorna förmäla, att även där regeringens förslag anses manifestera en otillåtlig och klandervärd eftergivenhet, mot vilken riksdagen hade anledning att med bestämdhet reagera. Endast i liberala och socialdemokratiska tidningar erhåller regeringspolitiken visst erkännande och stöd. Den konservativa anti-ministeriella och anti-norska presskampanjen, ute i landet uppblåst till en oresonlig, chauvinistisk hetsagitation, bemötes med bestämdhet. Kravet på statsrådets avgång vinner här icke gehör. Man vet vad man har, men icke, vad man kan få. Bakom fordran på ministärskifte sökas planer på konservativt aktivistiskt »kraftregemente». Sådana strävanden måste förebyggas. I närvarande läge synes det bäst kunna ske genom stöd åt sittande ministär.

Konseljens valhänta förhandlingssätt under det fortsatta riksdagsarbetet gör emellertid dess ställning allt svagare. Initiativet och direktionen glider fullständigt ur dess sköte. Konungamakten förmår ej, då statsministerledningen sviker, på något sätt hålla den uppe. Riksdagen tager den verkliga ledningen om hand, utan motstånd eller allvarligare gensaga från något håll. Konservatismen understödjer med all energi maktöverflyttningen. Ministären utsättes i dess tidningsorgan för ihållande kärv kritik. Dess verksamhetsförmåga betecknas såsom fullständigt bruten. Ej heller konungamakten skonas. Bittra och hotande ord giva uttryck åt djupaste missstämning. »Sveriges sista hopp står nu till riksdagen.»[1] Den åligger att, så långt möjligt, bättra, vad av regeringen försummats, och lägga situationen till rätta. I riksdagens särskilda utskott samlar sig i de

[1] DA:s för situationen betecknande yttrande $^{21}/_{6}$, i ledare med anledning av den k. prop. till riksdagen. Tanken återgår i Allmänna valmansförbundets augustimanifest till andrakammarvalen: »Den politiska ställningen i vårt land är nu sådan, att landets välfärd helt och hållet vilar på riksdagens rådslag och beslut.» Överensstämmande Vårt Land $^{21}/_{6}$, Göteborgs Aftonblad $^{23}/_{6}$. Jfr DA. $^{24}/_{6}$, $^{5}/_{7}$, $^{8}/_{7}$.

kritiska dagarna under den första urtima sessionen den centrala politiska myndigheten och faktiska avgöranderätten. Det snarare ersätter än endast förstärker regeringen! »Under ett par veckor fanns det de facto endast *en* statsmakt.»[1]

Det eniga utskottsbetänkandet, vunnet genom jämkning till en samlande linje efter långvariga och svåra förhandlingar mellan huvudrepresentanterna för kamrarnas skilda partiriktningar, var färdigt i senare delen av juli; datum åsattes $^{24}/_{7}$. Ministärens upplösning var då redan förutsedd. Förmodligen hade direkta förhandlingar föregått, vilkas innebörd var sådan, att de självförstått utmynnade i ministerskifte såsom given konsekvens. Utskottsbetänkandet var även av den art, att det syntes peka på detta såsom nödvändig åtgärd. Tydligt var att riksdagen icke var villig att giva den sittande regeringen begärd fullmakt. Även om i det särskilda utskottets utlåtande strängt taget intet förekom, som kunde läsas såsom öppet deklarerat, direkt misstroendeuttalande från riksdagens sida mot sittande statsråd, ansågs det dock rätt allmänt såsom en, snart sagt, given förutsättning, att riksdagens beslut efter utskottets hemställan, vilken i icke oväsentliga delar avvek från den ståndpunkt regeringen i sin proposition samt i remissdebatten intagit och som i några punkter erhållit en för regeringen minst sagt ogynnsam formulering, skulle få fullföljas av en ny ministär, bildad direkt ur riksdagen och på grundval av dess förtroende.

Kommentarerna i konservativa och moderata tidningar gingo enstämmigt i denna riktning. Stockholms Dagblads $^{26}/_{7}$ på ledarplats (av redaktör K. Hildebrand) givna tolkning och kommentar må såsom belysande för uppfattningen på detta håll anföras: »Då nu utskottets betänkande föreligger, kan det ha sitt intresse att tillse, huru samarbetet mellan detsamma och regeringen tett sig samt huru utskottet tänker sig regeringens ställning. Man söker naturligtvis förgäves efter något bestämt formulerat krav på en ny regering — dylikt vore ej överensstämmande med våra vanor — men avfattningen av vissa partier i betänkandet är sådan, att ett öppet och motiverat misstroende-

---

[1] Den pregnanta, av allt att döma träffande, karaktäriseringen av läget i StD. i en senare historisk återblick, $^{19}/_{1}$ 1906. Överensstämmande teckning lämnas i andra, samtida och senare, pressframställningar. Exempelvis av DA. $^{17}/_{1}$ 1906: »Konungamakten sattes faktiskt ur funktion — —.» Författaren i Sveriges historia X, Tillägg, s. 304, uppgiver: »Det var utan någon ledning från regeringens sida, som riksdagen hade att arbeta sig fram till ett resultat, varom nationens och församlingens olika element kunde något så när förena sig.» Jfr Nord. Familjebok, art. Sverige, spalt 1234 och Sverige—Norge (S. Clason), spalt 1501. Överensstämmande uppgifter flerestädes i pressen, bl. a. av »G.», »erfaren politiker», i StD., $^{10}/_{4}$ 1907, vilken förklarar, att samarbetet mellan regering och riksdag var »så gott som avbrutet». Jfr f. ö. nedan meddelade kommentar till utskottsbetänkandet i StD. $^{26}/_{7}$ 1905 och där refererade passus ur utskottets egen framställning av arbetsproceduren.

votum skulle ha förefallit nästan lindrigare, än vad som nu står att läsa. Om samarbetet säges, att utskottet 'från statsrådet erhållit upplysningar i föreliggande ämne samt jämväl från andra officiella myndigheter inhämtat sådana'. Detta synes innebära, att regeringen uteslutande behandlats på samma sätt som andra officiella myndigheter, d. v. s. fått lämna upplysningar till utskottets tjänst. Något verkligt samarbete har tydligen aldrig ägt rum. Vi ha för några veckor sedan uttalat oss om de konstitutionella vådorna av regeringens i detta fall förklarliga undanskjutande och nöja oss med att konstatera faktum. — Att man här och var finner några klandrande ord om den kungliga propositionens innehåll, kan ej väcka undran, efter som utskottet ej anser den kunna bifallas. Det angivna skälet till att undanhålla Kungl. Maj:t den begärda underhandlingsfullmakten är däremot värd uppmärksamhet. 'Med avseende å ärendets synnerliga vikt', heter det, kan utskottet ej tillstyrka bifall till Kungl. Maj:ts förslag därutinnan. Här har man dock ett faktiskt misstroendevotum, ehuru det visserligen blott nedlagts i en liten ingress. Efter detta utskottets uttalande finna vi det otänkbart, att regeringen skall komma att kvarstå mer än några dagar.»

Texttolkningen kan näppeligen betecknas såsom för ministären välvillig, men ej heller såsom i sin helhet missvisande. Tydligen bedömde den läget i det väsentliga korrekt. De av tidningen ur utskottets knappa formuleringar dragna slutsatserna sammanföllo väsentligen med kommentarerna i den övervägande delen av huvudstadspressen, där redan tidigare konservativa blad yrkat på regeringsombildning.[1] Dock intog man ännu på radikalt håll en mer reserverad hållning till avgångsmotivet och var ej benägen att anse berörda aktstycke såsom direkt avgörande demissionsanledning. Farhågorna för förstakammarministär påbjödo där fortfarande försiktighet.

Konsekvensen blev omedelbar ministerkris. $^{25}/_{7}$, redan innan utlåtandet hunnit till plenarbehandling, inlämnades och publicerades ministärens avskedsansökan.

Påföljande dag frambars i andra kammaren av David Bergström, med 22 instämmanden, ett förslag om uppskov med slutbehandlingen av utskottsutlåtandet, till dess pågående ministerkris blivit löst.[2] »Andra kammaren bör icke gå till behandlingen utav detsamma, utan att vi vid denna behandling kunna stå öga mot öga med de män, åt

[1] DA. och Vårt Land i en rad artiklar från början på juli. Jfr Törnebladh, Riksdagsminnen, s. 302: »Man var icke böjd för att utan vidare giva regeringen den begärda fullmakten, och det uppdrag som lämnades var avsett, ej för den föregående, utan för den tilltänkta konseljen.»

[2] AK. 7: 3.

vilka det ansvarsfulla värv, som ligger angivet i detta betänkande, skall komma att överantvardas.» Yrkandet understöddes av S. A. Hedin: Först må vi veta, vilka männen äro, innan vi ge medlen. Hedlund utvecklade överensstämmande synpunkter: Man bör ej »giva vilken regering som helst fullmakt att föra dessa förhandlingar»; det är av vikt att »se till, åt vilken regering representationen lämnar denna fullmakt». Det går, förklarade Lindhagen[1], ett rykte, att den regering, som kommer att bildas, skall bliva en s. k. handlingsministär, d. v. s. en konservativ ministär med skärpta fordringar mot Norge i utförandet av de av utskottet givna riktlinjerna. Till en sådan är man icke beredd att lämna sitt understöd och utskriva underhandlingsfullmakt. Den sittande ministären har dock visat »lugn och kallblodighet, då sinnena voro upprörda»[2]; det är anledning att mot tillvitelserna från motsatt håll framhålla dessa dess förtjänster. Lantmannapartiets ledare, v. talmannen Pehr Pehrsson i Törneryd, Andersson i Nöbbelöf, yrkade emellertid avslag. Förslaget föll med 122 röster mot 86.

Den $^{27}/_{7}$ bifölls utskottsbetänkandet utan votering i kamrarna. Riksdagens sålunda avlåtna skrivelse i anledning av K. Maj:ts proposition angående de unionella förhållandena jämte de i samma ämne väckta motioner, daterad $^{28}/_{7}$, föredrogs samma dag i statsråd, varvid beslut fattades, »att skrivelsen icke för närvarande skulle föranleda till någon annan åtgärd än att bestyrkt avskrift därav skulle tillställas stortingets president för att bringas till stortingets kännedom», vilket skedde.[3]

Ej fullt en vecka senare, $^{2}/_{8}$, demissionerade ministären. Dagen efter avslutades första urtima riksdagen.

Den Ramstedtska ministärens sammanbrott var fullständigt. Återupptagandet, trots vunna, nyligen inskärpta, erfarenheter, av ett regeringssystem med en man i statsminsterämbetet av exklusivt ämbetsmannamässig skolning, i avsaknad av politisk förfarenhet eller handlag, utan parlamentarisk auktoritet och förbindelser, utan fastare aktionsprogram, hade för regeringsmakten lett till en upplösning och kraftlöshet av nära katastrofala dimensioner.

---

[1] AK. 7: 7; jfr Hedin 7: 4 f.

[2] Barnekow, AK. 7: 8.

[3] Man observere oformligheten i proceduren: ett riksdagsbeslut i dylikt ärende av utomordentlig vikt kommuniceras eller expedieras genom K. M:t utan något dess ställningstagande direkt till Norges storting! I sin mån kastar den ett slagljus över den politiska situationen: regeringen skjuten åsido och i full upplösning, den andra statsmakten fullständigt dominerande, med det avgörande ordet i sin makt. — $^{7}/_{8}$, efter ministerskiftet, anmäldes ärendet ånyo i statsrådet (offentliggjort prot. i justitiedepartementsärende samma dag) och undergick då realbehandling, resulterande i accepterande av skrivelseförslaget samt en resolution, att »underhandlingar av den i skrivelsen angivna art oförtövat skola upptagas med Norge».

Annorlunda kunde ej utgången betecknas. Ministärens kortvariga verksamhet hade i forcerat tempo fört regeringsmakten till djupaste depression. Det behövdes ej den nedslående kontrasteringen med den norska regeringens fasta, välberäknade aktivitet och samlande ledarförmåga, för att bristfälligheterna skulle bliva uppenbara. Även i jämförelse med näraliggande inhemska paralleller i statsrådets annaler under föregående tid utföll en sammanställning ofördelaktig. Ej ens den Adlercreutz-Carlesonska konseljen i all sin politiska skröplighet, den von Otterska ministären med sitt politiska skuldkonto uppvisade det svåra deficit, som här på korta fyra månader åstadkommits.

Visserligen hade exceptionella förhållanden ställt ministären inför utomordentliga svårigheter, för vilka den med sin från begynnelsen interimistiska anläggning stått delvis oförberedd. Även torde konseljen i vissa avseenden hava ådagalagt en beaktansvärd bestämdhet. Dess avvisande ståndpunkt gent emot en uppflammande chauvinistisk hetsagitation visade i denna del en viss inre fasthet, som bör observeras. Dess hållning var ej åt alla sidor så vacklande. Härom kan vara skäl att erinra, då den Ramstedtska ministären av samtida och senare granskare ofta gjorts till den syndabock, som på sig fått övervältrad en skuldbörda, i vilken årtiondens försummelser, föregångares missgrepp och representationens djupa inre splittring haft en huvudsaklig andel. Även ledare och medverkare i föregående tids unionella regeringspolitik hade, i belysning av 1905 års händelser, anledning att gå till allvarlig rannsakan över sin verksamhets medel och mål. I främsta rummet var det den regeringspolitikens allmänna inriktning, med famlande kompromisser och oavbruten förhalning, vilken under decennier behärskat unionsfrågans behandling från svensk sida, som i den stora uppgörelsen stod som anklagad. Själva systemet hade spelat bankrutt.

Den Ramstedtska ministärens medansvarighet i skulden är därmed ej förnekad. Dess andel är endast reducerad till rimliga proportioner. Den är stor nog ändå. »Förmildrande omständigheter» kunna aldrig fördölja den fullständiga oförmåga till samlande politisk ledarinsats, som präglar dess verksamhet. Nu, om någonsin, var i de avgörande dagarna ordet om »regeringslöshetens period, den tid, då Sverige saknade regering», gjort till en sanning och för alla uppenbar realitet. Utan fotfäste, skjuten å sido, så snart representationen samlats, av det allsmäktiga särskilda utskottet, riksdagens och nationens »allmänna välfärdsutskott», för konseljen under sin senare tid en skentillvaro, som endast inväntar den snara förlossning, vilken var den i utskottsarbetets fullbordan förutbestämd. Blott den ena statsmakten existerar i fullt verkande kraft. Representationen, or-

ganiserad i det sekreta utskottet, sitter inne med den avgörande, exklusiva myndigheten. Regeringsmaktens inflytande har sjunkit inemot nollpunkten. Den regerande riksdagen är under dessa maktpåliggande, för landets välfärd djupt betydelsefulla krismånader statsskickets reella signatur.

Så hade man till sist nått den bottenpunkt i den konstitutionella utvecklingen, för vilken statsskickets väktare inom skilda läger gång efter annan bestämt och enträget varnat. Förnyandet av det byråkratiska regeringssystemet hade i unionskrisens hårda påpressning lett till moraliskt sammanbrott. Regeringsmakten var försatt i ett nödläge, mer svårartat och pressande än någon gång tidigare under tvåkammarriksdagen. Statsskickets omgestaltning till obegränsat, direkt riksdagsvälde syntes vara omedelbart i görningen; en god del av förberedelsearbetet hade tidigare blivit undangjort; växeln var nu redan omlagd för den nya linjen. Väl insatt på det kongressionalistiska spåret stod farten för statsvagnen icke utan ytterstа svårighet att hejda; banan sluttade brått utför.

Författningens inre utveckling stod inför en avgörande vändpunkt. Ett snabbt och starkt beslut måste fattas. Skulle statsskickets förvandling till ensidigt kongressionalistiskt system kunna avvärjas, var målmedvetet och fast inskridande nödvändigt. Anstånd kunde ej längre beviljas. Det hade förut alltför ofta sökts och vunnits; ständigt med djupt skadliga följdverkningar. Nu gick det ej vidare att fortfara med den gamla kreditpolitiken. Den konstitutionella regeringen stod inför omedelbart fallissemang. Fortsatt tillämpning av gällande ordning betydde ofelbart fortsatt nedgång i politisk myndighet och verksamhetsförmåga.

Kravet på regeneration av regeringsmakten bildade den centrala, aktuella reformfordran. Den var bliven en livssak, ej endast för konungamakten och regeringen, utan för hela samhället, för så vitt som styrelsesättets sunda utveckling är en livsbetingelse för statens förkovran. En renässans av regeringsmakten utgjorde oeftergivlig förutsättning för den nationella uppryckning och samling, efter vilken landet under trycket av nödårets svåra prövningar ropade. Resolut nyorientering utgjorde här den enda hjälpen. Tillgängliga resurser måste omedelbart anlitas, återstående garantifonder i full omfattning tillgripas. New measures, new men!

Försöket gjordes. Det utrikespolitiska trycket, regeringens egen inre upplösning, representationens bestämda fordran och den allmänna opinionens enstämmiga vädjan framtvingade i unionskrisens avgörande ögonblick reaktion. Den Ramstedtska konseljens demission medförde

samtidigt det byråkratiska regeringssystemets resignation. Ministerskiftet införde med samlingsministären Lundeberg-Staaff — rekryterad till övervägande del med riksdagsmän och partiledare ur särskilda utskottet, enligt premierns offentliga deklaration[1] bildad att verka »helt och hållet i riksdagens anda, på det program, som riksdagen klart och tydligt angivit» — en avlösning i rådkammaren, vilken innebar det betydelsefullaste skifte inom regeringsmakten, som det svenska statsrådets historia dittills uppvisat.

Ministärinstitutionen omhändertogs av krafter med väsentligen annan karaktär än de, som dittills uppburit densamma. Statsskickets första totala ministerskifte markerade i själva verket skiljolinjen mellan tvenne perioder i den konstitutionella utvecklingen. Regeringsmakten stod inför en genomgripande omdaning.

Under tvåkammarsystemet. Från 1866 till 1905.

Konstellationen.

Tiden 1866—1905 bildar i den konstitutionella utvecklingens historia en i skilda hänseenden väl karaktäriserad period, avgränsad gent emot föregående och efterföljande tid genom förändringar av djupt ingripande författningspolitisk betydelse och utmärkt av en i stort sett relativt enhetlig prägel.

Representationsreformen i förening med de samtidiga, supplementära författningsändringarna, förvandlade i väsentliga partier det under ståndsriksdagen givna konstitutionella läget. Nyorganisationen innebar en omdaning av på statsskickets allmänna gestaltning starkt inverkande betydelse. Följaktligen har den även på de konstitutionella relationerna mellan regering och representation speciellt såsom de avspegla sig i ministärinstitutionens utveckling i viktiga avseenden influerat. Även om den härutinnan icke grundlagt en skarpt markerad skiljogräns, då redan i ståndsriksdagens sista halvdecennium statsrådet genomgått en inre konsolideringsprocess, vilken förlänade det styrka och stadga såsom ministär, var dess inflytande på institutionens vidare utbildning i sammansättning, verksamhetsformer och politiska befogenheter av stadfästande och i betydelsefulla punkter utvecklande verkan. Med tvåkammarsystemet samt åtföljande revision av riksdagsperiodici-

[1] Statsminister Lundeberg i intervjuuttalande till StD., meddelat $^{9}/_{8}$ 1905.

teten och av förbindelseleden mellan representation och regering förelåg för ministären delvis andra förutsättningar, i viktiga delar avgjort gynnsammare utvecklingsbetingelser, än under den gamla ordningen i ståndsriksdagen.

1905 års betydelse som skiljogräns är ej mindre starkt betonad. Den markeras visserligen icke av grundlagsreformer och nyorganisationer som 1866. Rösträttsreformrörelsen har vid denna tid ännu ej förmått avsätta positiva resultat i form av revision av gällande riksdagsordning. Och unionsbrottet lämnar den svenska författningstexten så gott som oberörd. Ej dessmindre åtföljes detta av följdverkningar av i författningspolitiskt hänseende särdeles betydelsefull art. 1905 utlöser på en gång, genom den intensiva unionspolitiska påpressningen, på ett avgörande sätt de krafter, som under närmast föregående tid i successiva ansatser begynt arbeta sig fram efter nya linjer och för nya program. Den inre-politiska situationen undergår ett omskifte, som förskjuter de konstitutionella relationerna i nytt läge. Med synnerlig skärpa blir detta i ministärens allmänna ställning accentuerat. Omvandlingen i dess yttre relationer och inre gestaltning är, såsom en senare framställning närmare skall ådagalägga, frapperande och djupgående.

Den tidrymd på vid pass fyra decennier, som rymmes mellan dessa tvenne gränsår, utmärkes i grundläggande delar av en i stort sett jämförelsevis enhetlig karaktär. Vissa betydande förskjutningar i den politiska situationen kunna tidvis, i synnerhet under periodens senare hälft, iakttagas. Till genomgripande förändringar av större varaktighet nå de dock icke. I sina huvuddrag är den konstellation, i vilken ministärinstitutionen funktionerar, under den övervägande delen av perioden relativt likartad.

Den *rättsliga infattningen* förbliver, med undantag för en enda punkt, huvudsakligen oförändrad. Kompetensgränserna mellan statsmakterna liksom inom regeringsmakten lämnas i allt väsentligt orubbade. Organisationsformen för representationen av 1866 gäller fortfarande i fundamentala partier. Likaledes organisationen för statsrådet av 1840. Endast har denna genom inrättandet av statsministerämbetet 1876 i form av påbyggnad undergått en revision. Genom justering av den politiskt otympliga statsrådsapparaten undanrödjas vissa besvärande hinder för naturlig utveckling av ministeriell ledarbefattning. Reformen innebär en modernisering av den gamla statsrådsorganisationen, vars befrämjande inflytande på statsrådets inre konsolidering och yttre verksamhetsförmåga torde varit betydande. Dock är den icke av den ingripande verkan, att den för statsrådets politiska utbildning in-

leder ett nytt skede eller markerar en avgörande vändpunkt. Reformen synes, i stort sett, ligga i linje med den faktiska utvecklingens gång. Ministärinstitutionen var redan förut i ståndstidens avslutningsår, de hämmande momenten i grundlagsrätten till trots, introducerad och i framgångsrik verksamhet praktiserad. Grundlagen har givit sitt stöd till återupptagande av inre organisation efter de linjer, som där företecknats.[1]

Konungamakten representeras under periodens långt övervägande del av samma personlighet, i sitt handlande vägledd av väsentligen oförändrade principer. Inom perioden faller visserligen ett tronskifte, mellan Karl XV och Oscar II, som tillika innebär en avlösning mellan tvenne konungapersonligheter med i många avseenden bestämt skiljaktiga karaktärer. Förändringen kan ej frånkännas betydelse för statsrådets allmänna politiska ställning. Konseljens förhållande till monarken röner uppenbarligen av ombytet på tronen stor inverkan. Men detta omskifte infaller endast ett halft decennium efter representationsreformen. Under den ojämförligt större delen av perioden, under samtliga ministärer med endast ett undantag, innehaves tronen av en och densamme. Hans personlighet blir följaktligen för ifrågavarande tidsrymd representativ och giver åt konungamaktens personliga framträdande en starkt enhetlig prägel.

Framställningen har i det föregående lämnat bidrag till Oscar II:s karaktäristik, så långt de i detta avseende synnerligen bristfälliga upplysningarna det tillåtit. Den har visat honom såsom en monark av utpräglat konstitutionell läggning med deciderad böjelse och förmåga för medlingsuppgifterna. Konungen har i de stora politiska frågorna varit en bestämd anhängare av kompromisslösning, konsekvent strävat för en utjämning av motsatserna mellan kamrar och mellan partier samt i överensstämmelse med denna läggning närmast sökt kontakt och personliga förtroendemän inom riksdagens centergrupperingar. Den förmedlingsställning, som han på detta sätt intagit i de allmänpolitiska frågorna, har sin motsvarighet i hans konstitutionella uppfattning. Den konstitutionella praktik, som han i fråga om statsrådets rekrytering, ombildning, programval o. s. v. utövade under ett tydligt betonat hänsynstagande till riksdagens mening, torde icke varit honom avpressad under inre konflikt med hans egna principer utan stått i nära överensstämmelse med hans personliga syn på regeringsmaktens ställning och uppgifter i statslivet. Huru han härutinnan med en avgjord considera-

[1] Se i övrigt kap. V, Statsministerreformen, samt i det följande Ministärinstitutionen, Den inre gestaltningen, varest ävenledes sammanfattande angives innebörden i de viktigaste av övriga, statsrådet rörande, reformer och reformförsök.

tion för den riksdagspolitiska situationen och sittande statsråds mening förstod att förlika konungamaktens initiativrätt och självständiga insats, med andra ord höll denna konstitutionella hänsyn inom gränser, som hindrade den att övergå i parlamentarisk förpliktelse, tillhör senare partier av framställningen att sammanfattande belysa. Endast bör i närvarande sammanhang anmärkas, hurusom den tilltagande åldern mot periodens slut bidragit att utveckla vissa sidor i karaktären på bekostnad av dess styrka och självständighet och inverkat försvagande på monarkens förmåga att i överensstämmelse med ursprungliga intentioner hävda sin ställning i enlighet med angivna ledlinjer. Konungamaktens förhållande till råd och riksdag har icke kunnat undgå röna inflytande av, att det satt en sjuttioåring på tronen.

I vad mån förbindelsen med unionslandet samt de djupgående förändringar i konungamaktens politiska ställning, som under unionens upplösningstid i Norge försiggingo, på de svenska inrikespolitiska förhållandena i här berörda hänseenden övat influens, är svårt att närmare bestämma. Att de på konungens konstitutionella uppfattning haft viss inverkan torde kunna tagas för givet. Detta har i synnerhet från konservativt håll, under opposition mot konungadömets unionella politik, med skärpa framhållits. Unionen med Norge betecknas[1] såsom »en av dessa huvudorsaker, en av de djupaste och största», till »den monarkiska principens sjunkande och förfall», som man där mot periodens slut tycker sig förmärka. Den »ohöljda parlamentarism», som från 1884 försvagat konungadömet i Norge, sprider sitt inflytande över gränsen. »Osunda statsförhållanden hava, redan a priori sett, smittoämnens hela tendens att utbreda sig.» Parlamentarismens politiska idéer hava obehindrat tillträde. Konungens auktoritet undergräves även i Sverige. Sammankopplingen av en stark monarki med en maskerad republik leder till skada för konungadömets prestige. »Man kan icke vara maktlös i norska ärenden överhuvud och på samma gång stark och självständig, så snart frågan berör Sverige: *Norges konung gör unionskonungen svag.* — — Även Sveriges konung förvandlas så småningom till en dekorativ prydnad. — — Man kan icke vara osjälvständig och maktlös i vissa svenska ärenden, de med Norge gemensamma, och på samma gång behålla sin fulla myndighet i de andra.

[1] Vad har Sverige vunnit genom unionen med Norge?, av Hbg (R. Kjellén enligt Bygdén), 1892, s. 39 ff., 42. Överensstämmande Fahlbeck, Sveriges författning och den moderna parlamentarismen, 1904, s. 209 f., 213. Jfr anmärkningar över de konstitutionella komplikationerna genom kombineringen av det parlamentariskt styrda Norge och det »monarkiska» Sverige hos Varenius, Den gemensamma utrikesministern och likställigheten, 1893, s. 22 ff.

Unionskonungen gör Sveriges konung svag. Det är det andra ledet i konklusionen.»

Framställningen pekar på ett sammanhang, vars inverkan på de svenska inrikespolitiska konstitutionella relationerna förtjänar särskilt beaktande. Sannolikt är, att på de vägar, som ovan angivits, ett norskt inflytande, tenderande till parlamentarisering av statsskicket, överförts till det svenska unionslandet. Mer eller mindre medvetet torde monarkens ställning i Norge i förhållande till storting och statsråd, vilket senare även före det parlamentariska genombrottet 1884 ägde utsträckta politiska befogenheter såsom ett slags självständigt mellanled mellan konung och representation, inspirerat till större tillmötesgående för riksdag och statsråd, under uppgivande i vissa delar av personliga önskningar. Att den inre norska och unionspolitiska situationen i vissa fall direkt bidragit att frampressa sådana medgivanden vid ministärbildning o. s. v., har i föregående översikt vid skilda tillfällen framhållits såsom mycket sannolikt. Konungens engagemang i långvarig författningskamp i Norge bjuder till eftergift. Splittringen på dubbla uppgifter försvagar i vissa avseenden förmågan till stark insats och kraftkoncentration. Även är påvisbart, huru efter andra förbindelselinjer, genom den nära kontakten mellan den norska vänstern och vissa radikala element i den svenska riksdagen (med representanter även inom majoritetsgrupperingen i andra kammaren) samt i synnerhet i pressen, en influens gjort sig gällande, vid vilken parlamentariseringsprocessen i Norge stimulerar till strävanden i och för parallell utveckling även på hinsidan Kölen.[1]

Likväl hava dessa påverkningar icke avsatt djupare resultat i form av »förnorskning av statsskicket». Så långt har deras omdanande förmåga icke sträckt sig, som konservativ kritisk framställning stundom syntes vilja göra troligt. Samma konservativa granskare äro i annat sammanhang de första att betona detta. Därför att konungamakten vid vissa tidpunkter närmare samarbetat med strävanden, divergerande

[1] Belysande exempel på förbindelsen mellan vissa andrakammar- och presskretsar och den norska venstre-demokratien, särskilt under den senares oppositionstid före »genombrottet», äro förut lämnade. Såsom karaktäristiskt uttryck för den norska författningsutvecklingens inverkan på den konstitutionella uppfattningen inom svenska radikala läger (under en tidigare period, vid dess influens på representations- och departementalreformrörelsen, välkänd och ofta anförd) och för de härav härledda strävandena till författningspolitisk parallellism efter parlamentariska linjer, må från tiden kring det stora brytningsåret i det norska statsskicket, då rapporten över Kölen var intimare än någonsin, anföras N. Höjer, Statsförbundet mellan Sverige och Norge. Ett svenskt program, 1888, särskilt s. 204 f. Författarens tes är: unionen fordrar utveckling till parlamentarism även i Sverige. Jfr Stjernberg, Höger och vänster i rösträttsfrågan, skrifter utg. av Frisinnade Landsföreningen, n:r 7 (1907), s. 11 f., och där refererade replikväxling från 1890-talet med Alin. Se även anmärkningar av Kjellén, Rösträttsfrågan, s. 137.

från de konservativa meningsriktningarnas och företrädda förnämligast inom andra kammarens moderata och liberala grupper, har den icke uppgivit sin självständigt verkande förmåga. Det är förklarligt, om det av majoriteten i första kammaren så fattades. Men det är ej dessmindre en felsyn. I stället har monarken just vid detta sitt ställningstagande från viss synpunkt sett ådagalagt en icke ringa personlig vilja och fasthet mot starka påtryckningar från första kammarens eljest inflytelserika kompakta maktgruppering.

Skilda anledningar bidraga att åt det svenska konungadömet under dess sammankoppling med unionsförfattningen bevara en position, tryggad inom specifikt konstitutionella råmärken. Sålunda förtjänar observeras, huru ställningen såsom unionskonung i vissa avseenden understrukit och gynnat en personlig utövning av monarkens befogenheter i det svenska statsskicket. »I sin grannlaga ställning såsom skiljedomare mellan tvenne folk»[1], sådan konungen fattade sin uppgift, har han under konflikttider haft anledning att framträda under former, som framhävt och inför den allmänna uppfattningen erinrat om förefintligheten av en personlig konungavilja med givna, i praxis bevarade resurser till personligt ingripande i avgörande spörsmål. De kungliga diktamina äro ett signifikativt uttryck härför. Även om dessa i flertalet fall burit prägeln av och tillkommit under en successiv reträtt, som stundom antagit kapitulationens karaktär, i en del fall snarare tett sig såsom reservationer, avgivna i politiskt tvångsläge, än som proklamerade direktiv för positiv regeringsåtgärd, hava de dock i princip i expressiv form understrukit monarkens personliga ansvar och vilja till personlig insats i statsledningen.[2] Att dessa anspråk i de direkt unionspolitiska samt de därmed mer eller mindre nära sammanhängande frågorna även i avsevärd mån realiserats i form av personligt inflytande på ledningen av den svenska regeringspolitiken, lär icke kunna betvivlas. Huru för övrigt den svenska representationens skaplynne vid denna tid i stor utsträckning gjorde den immun för parlamentarisk »besmittelse» av allvarligare akut art skall senare belysas.

I stort sett torde alltså inom unionsförfattningens ram under dess sista halvsekel försiggångna förändringar och därur härledda påverkningar icke varit av den djupgående betydelse, att de förmått i de inre svenska konstitutionella relationerna åstadkomma någon större

---

[1] Beteckningen lånas från De Geers anförande i ståthållarfrågan 1860, Ad. IV, 179.

[2] Huruvida dessa personliga proklamationer i flertalet fall, på det sätt de brukats, praktiskt taget bidragit att stärka konungamaktens prestige är därmed icke berört. Det torde vara tvivel underkastat. Endast har påpekats diktamenspraxis' principiella betydelse för framhävande av det personliga konungaansvaret.

rubbning. Den förskjutning, som där föregick, bestämdes väsentligen av de i den inrikespolitiska situationen immanenta krafterna.

I stora drag bibehåller denna under större delen av perioden ett relativt ensartat skaplynne. Frågekonstellationen är samlad efter vissa enhetliga huvudlinjer. Partiuppställningen grupperas därefter.

Försvars- och grundskattefrågorna dominera, med undantag för en kortare mellantid och avslutningsskedet vid det nya århundradets begynnelse, den »högre politiken». Kort efter periodens början enligt kompensationsmetoden sammankopplade i »kompromissens» form, bilda de det centrala spörsmål, kring vilket riksdagspolitiken vänder sig, ej endast under tiden mellan 1873 och 1885, »kompromiss»-skrivelsens och den första uppgörelsens år, utan i stor utsträckning även förut och efteråt. Redan 1867 visar de första reformförsöken under tvåkammarriksdagen i dessa spörsmål. Ännu 1901 års riksdag inriktar sin huvudsträvan på samma område. Däremellan ligger ett intensivt experimenterande och reformarbete, som avsatt kungliga propositioner till ett antal av över dussinet, i högsta grad stimulerat motionsströmmen inom riksdagen, föranlett en serie av särskilda utskott och kommittéer och satt rekord i fråga om långvarighet i plenarförhandlingarna.

Försvarsreformen utgör konungamaktens pretærea censeo, ministärernas »seul et unique ambition». Samtidigt är den första kammarens speciella skötebarn. Andra kammaren åter har sitt intresse förnämligast fäst vid det andra ledet i kompromisskomplexet, vid grundskattereformen. Den söker göra sina kompensationskrav så dyra som möjligt. Fordringarna skruvas i höjden, »vederlaget» hålles nere. Kammarmajoritetens biträde till försvarsreformen är likväl oeftergivligt. Dess karaktär av lagfråga gör det nödvändigt att erhålla båda kamrarnas bifall. Genom gemensamma voteringen kunna genom förhöjda anslag vissa förbättringar i det bestående försvarssystemet ernås, men icke en omläggning av den ingripande art, som anses nödvändig. På motsvarande sätt med grundskattefrågan. Gemensamma voteringsvägen är stängd. Försök från andra kammaren att på den vägen tränga sig fram för att förmedelst den numerära övermakten betvinga motståndet tillbakavisas. Samstämmande kammarmajoriteter blir även där erforderlig. Man måste ernå en dubbel uppgörelse, såväl mellan konungamakten och representationen, som inom den senare, mellan första och andra kammaren. Den sistnämnda förlikningen visar sig vara svårast att åstadkomma. Konungamakten synes redan tidigt, från tronskiftet 1872, vara benägen för långtgående medgivanden. Däremot icke representationens övre hälft. I motsättningen mellan första och andra kammaren ligger det huvudproblem förankrat, med vilket re-

formsträvandena perioden igenom hava att arbeta. Regeringsmakten inträder i en mellanställning. Den tillfaller rollen av den »ärlige mäklaren», med de vanskligheter och obehagligheter, som medlarkallet mellan tvenne starkt stridiga parter medför — ej minst när de inre sympatierna hos medlaren avgjort luta åt den ena sidan! Detta utgör den för perioden typiska situationen.

Ställningen förändras i ett slag under tullkrisens dagar. Den gemensamma voteringsfrågan tränger för en tid undan de legislativa tvisteämnena. Den i lagfrågor på juridisk väg olösliga motsättningen mellan skilda kammarmajoriteter är i huvudärendet eliminerad. Gemensamma voteringsmajoriteten utgör i tullfrågorna riksdagens majoritet. Dess beslut är riksdagens beslut. Därmed ställes regeringen i en helt annan position. Medlarkallet skjutes åsido eller försvåras. Förändringen avspeglas tydligt i regeringssystemet från 1885 samt i 1887—88 års stora ministerkris. — Men situationen är övergående. Endast momentant blottar den regeringens känslighet för förskjutningar av detta slag. Konkurrensen från andra spörsmål, i främsta rummet den gamla försvars- och grundskattefrågan, nedflyttar inom kort tullärendena från deras dominerande rum på dagordningen; motsättningarna i de senare utjämnas samtidigt, under moderering från ömse sidor. Regeringen kan med större effektivitet återupptaga den medlarverksamhet, med inriktning i främsta hand på försvars- och grundskattekomplexet, som tullkrisen interimistiskt avbrutit.

Först det nya århundradet medför härutinnan ett andra och mer varaktigt omslag. Efter 1901 års härordningsreform tränger rösträttsfrågan avgjort undan de gamla huvudärendena från förgrundsplatsen. I samspel med unionskonflikten tilltvingar den sig under periodens avslutningsår det politiska huvudintresset. Därmed ställes regeringen inför andra och svårare uppgifter. Bestämdare resultat i avseende på de konstitutionella relationerna har dock denna begynnande lägeförändring ännu vid periodens utgång ej hunnit avsätta, men tydligt är, att det gamla modus vivendi under förändrade konjunkturer ej längre blir hållbart.

Partibilden utformas i nära anslutning till detta läge i de politiska förgrundsfrågorna. Huvudpartierna formeras under större delen av perioden efter den relativt stabila försvars- och grundskattepolitiska slagfronten. På denna i främsta rummet är den skarpa politiska karaktärsskillnaden mellan riksdagens tvenne hälfter baserad: den djupgående kammarmotsättningen. På samma linje äro från motsatta sidor riksdagens tvenne huvudmotståndare bland partierna inrättade: andra kammarens lantmannaparti contra första kammarens konservativa gruppering. Mellan dem inställa sig övriga mer betydande partisammanslutningar

med förmedlande ståndpunkter, ständigt dock med tyngdpunkten i aktionsprogrammet förlagd till »kompromissen».

Riksdagens starkaste politiska organisation är *lantmannapartiet*. Ovedersägligt gäller detta för de tvenne första decennierna. Majoritetspartiet i andra kammaren står då under sex à sju legislaturer utan jämbördig konkurrens i sin egen kammare och utan medtävlan från någon partibildning av fullt motsvarande styrka i den övre. Såväl dess numerära omfattning som fasta inre disciplin är känd och erkänd. De enhetliga partinomineringarna till de politiska utskotten, den samlade uppslutningen kring ledarna i debatter och voteringar giva därom till full evidens vittnesbörd.

Tullstridens partikris bryter för en tid dess sammanhållning. Palatsrevolutionen inom lantmannapartiet 1888 söndrar detsamma i tvenne separerande organisationer: de båda lantmannapartierna, det »gamla» och det »nya». Men den inre schismen blir endast temporär. Den utmynnar efter en kortvarig skilsmässa, vilken f. ö. icke varit utan intim samverkan i flera fall berörande de gamla tvisteämnena, försvars- och grundskattefrågorna, i fusionen 1895: det återupprättade lantmannapartiet. Restitutionen är visserligen icke fullständig. Den inre sammanhållningen blir ej densamma som förut. Separationstiden har satt spår efter sig, som ej gå att utplåna. Vissa inre divergenser mellan moderatare och radikalare riktningar försvaga den enhetliga aktionskraften. Avverkningen av viktiga delar av partiets positiva program slappar även disciplinen. Den yttre maktpositionen blir sålunda avsevärt reducerad, i synnerhet som första kammaren numera kunde uppställa ett majoritetsparti med imponerande slagkraft. I sin egen kammare är dock lantmannapartiet alltjämt den ojämförligt största och inflytelserikaste partibildningen, överlägset övriga smågrupperingar och vildesammanslutningar; ännu vid sekelskiftet räknas det såsom den avgörande huvudfaktorn.

Först det nya århundradet presenterar under rösträttsfrågans tecken i liberala samlingspartiet en konkurrent, vilken systematiskt och med framgång gör anspråk på en bestämmande andel i kammarens avgöranden. Det konstitueras 1900 såsom kampformation för genomdrivande av rösträttsfrågans lösning efter vänsterlinjer. Stött på en välorgani erad, för varje år alltmer omfattande organisation av valmanskåren (Frisinnade landsföreningen av februari 1902) utvecklar det, vid sidan av det likaledes på rösträttsfrågan fast inriktade socialdemokratiska arbetarpartiet, 1905 räknande något över ett dussin medlemmar, ett intensivt agitationsarbete, tvingar valmännen liksom riksdagskandidaterna till partitagande under de allt skarpare politiskt anlagda valrörelserna 1902—1905 och ökar för varje nyval sin numerär. Det intar från valen 1902 och intill perio-

dens utgång ställningen såsom andra kammarens största parti; övriga grupperingar, det gamla lantmannapartiet, de moderata reformvännernas vilde-sammanslutning och den socialdemokratiska gruppen, ligga det betydligt under i numerär. Andra kammarens inre organisation har blivit på ett ingripande sätt omlagd. Men därmed är också ett nytt skede inlett.

Lantmannamajoritetens i partisammanslutning organiserade, dominerande inflytande sätter på andra kammaren en av dess konstitutionella hållning bestämd författningspolitisk prägel. — Partiet är ett utpräglat klassparti.[1] Kammaren ligger under bondevälde; pluraliteten sammansättes homogent av hemmansägare. Partiets handlingsprogram avlägger otvetydiga vittnesbörd härom: I försvars- och grundskattefrågorna inriktat på en lösning direkt inspirerad av bondeklassens intressen, d. v. s. minimikoncessioner i den förra, maximifordringar i den senare, i övriga spörsmål åsyftande en försiktig reform- eller status quo-politik (»sparsamhet och varsamhet») av starkt antibyråkratisk läggning. Partiets konstitutionella hållning är nära applicerad till denna bondeklasspolitiska ståndpunkt. — Det har väl icke teoretiskt genomarbetat eller sammanfattat sin konstitutionella åskådning. Det har ingen lärocodex. Det vägrar över huvud taget att fastlåsa sig vid några principer eller mer än det allra nödvändigaste befatta sig med utläggning av högpolitiska ting. Det s. k. programmet av 1867 lämnar konstitutionella frågor så gott som oberörda och utgör f. ö. intet »handlingsprogram» i egentlig mening. Närmare informationer i dessa ämnen givas ej heller från de representativa männen ur lantmannaleden. Man är i den punkten synnerligen försiktig

[1] För den följande karaktäriseringen av lantmannapartiet hava framställningar av motsvarande, agrart klasspolitiskt betonade partibildningar i Norge och Danmark varit till hjälp. Den likartade partistrukturen har medfört liknande hållning i vissa grundläggande frågor. Litteratur: Norges historie VI (Sars), Danmarks Riges historie VI (Jörgensen, Neergaard), för Norges del vidare Nordmænd i det 19. Aarhundrede, 1—3 (speciellt de av Lövland skrivna artiklarna om Ueland och Jaabæk) samt Koht, Johan Sverdrup I—II. — Det svenska aktmaterialet samlar sig till sin huvuddel i riksdagsprotokollen med dess uttalanden från lantmannapartiets representativa män. Att till dessa, i synnerhet när det gäller konstitutionella principfrågor och programlinjer, herremannaelementen i ledningen, en Posse, en Key, icke äro att rakna, då de tala å egna vägnar, är ofta framhållet. Endast hänvisas i detta sammanhang, för bestyrkande av gjorda omdöme, till Hedén, Gestalter ur Sveriges nyare historia, 2. E. Key och lantmannapartiet, norska tidskr. Samtiden 1920, s. 45. Nämnda förhållande gör, att de Keyska memoarerna, såväl i de av Key själv skrivna partier som i dotterns utläggningar, med sina relativt rikliga meddelanden från lantmannakretsar äro att handhava med försiktighet; de äro inställda i ett perspektiv, som icke är det typiskt lantmannapartistiska. Sak samma gäller om pressorganet Dagens Nyheter i egenskap av förmedlare av lantmannapartiets synpunkter. Tidningen tillrättalägger ej sällan desamma efter en linjal, som överensstämmer med en parlamentariskt inriktad kulturradikalisms syften, men icke korrekt ansluter sig till den mening, som är den inom andrakammarmajoriteten förhärskande (rörande tidningens direkta relationer till Posse och Key lämnar den senares Minnen talrika upplysningar, ävensom DN. i krönika över sin egen utveckling $^{24}/_{12}$ 1914). Svenska Medborgaren och Fäderneslandet stå tidvis partiets gemene man och egentlige lantmannaledare närmare i sin åskådning.

och sluten. Partiets ledsatser i dessa ting få utläsas ur dess praktik. I dess ställningstagande från fall till fall återfinnes en noga fasthållen konsekvens. Faktiskt uppbäres det av ett väl genomfört, enhetligt uppbyggt system.

Partiets starka maktställning i representationen ävensom dess i flera viktiga fragor prononcerade motsatsförhållande till regeringsmakten, sådan den av de växlande ämbetsmannakonseljerna företräddes, dikterade en genomgående strävan att i möjligaste mån tillgodose riksdagens intressen och utvidga dess maktsfär. Faktiskt syftade dess politiska handlande till den regerande riksdagen, med ledningen fast organiserad i utskotten[1] och partiorganisationerna (det egna niomannarådet). För de specifikt parlamentariska kraven visade sig partiet föga benäget. Spekulationer i den högre parlamentariska stilen möttes från dess sida av stark misstrogenhet. I själva verket var dess allmänna ståndpunkt i denna mening deciderat oparlamentarisk. Programsatsen av 1867 (enligt ursprungliga avfattningen p. 13, i det 1876 reviderade programmet p. 15) med dess »kläm» i taktikfrågan: »Med regeringen för dessa och andra tidsenliga reformer, men icke med regeringen emot dem,» uttryckte kort och knappt dess åsikt härutinnan. Uttryckligen tog den avstånd från vissa, vid partiets tillblivelse aktuella tendenser till partibildning efter parlamentariska linjer: regeringsparti contra opposition

Framstående lantmannarepresentanter i andra kammaren uttala gång efter annan sin oförgripliga mening i anslutning härtill, då de hävda representationens plikt att, »utan avseende på varifrån det ena eller andra förslaget kom», enbart se till sakfrågan och ingenting annat, självständigt behandla varje ärende på föredragningsordningen »såsom en sak för sig».[2] Partiet hävdar en obeskuret fri granskningsrätt utan undfallenhet för »konsiderationsskäl».[3] »Inga biavsikter, men ock inga konsiderationer».[4] Framför »parlamentarisk taktkänsla» och respekt för »höga auktoriteter» står »det sunda bondförnuftet», det egna omdömet samt rätten att fritt och utan omsvep uttala detsamma »rakt på sak» och därefter handla. »Vi förstå ej, varför vi skola uppoffra vår övertygelse; ministären kan

[1] Kongressionalismens vanliga kännetecken, utskottsstyret, befordras systematiskt av lantmannapartiet. Utskottsvalen skötas med utomordentlig omsorg och disciplin, i synnerhet under partiets storhetstid; de utgöra det avgörande kriteriet på partiorganisationens fasthet; förtroenderådet placeras genomgående i de politiska utskotten (SU., BevU., KU.); partiledarna dirigera därifrån andrakammarbesluten; den detaljerade utskottskontrollen utvecklas, såsom i det följande närmare beröres, under partiets aktiva medverkan.

[2] Danielsson, 1879, AK. 37: 32, i fråga om vapenövningsanslag, där avslagsbeslut av regeringen betecknats såsom misstroendevotum.

[3] K. Ifvarsson, 1880, AK. 38: 39, med anledning av det av De Geer utfärdade ultimatum i värnpliktsfrågan.

[4] Ehrenborgh i dechargedebatten 1872, AK. II, 478.

ju låta oss hava vår mening, liksom vi ej förmena ministären att hava sin — —.»[1]

De Geers utläggning av partiets åskådning i dessa ting är överensstämmande.[2] Partiet »går sin egen väg, utan avseende på de personer, som sitta i konungens konselj.» »Bönderna veta bättre än någon att skilja emellan person och sak — — De avgöra varje sak efter sitt förstånd, den må komma från vilken ministär som helst, men kunna, fastän de avslå en kunglig proposition, vara lika goda vänner för det både med konungen och ministären. De låta icke förmå sig att uppoffra sina syftemål för några ministrars skull men fordra icke heller deras avgång utan överlåta åt ministrarne att själva bedöma, när de böra draga sig tillbaka. Sådan är deras parlamentarism och den är icke att förakta.» Ehrenheim fäller angående lantmannapartiets konstitutionella praktik ett liknande omdöme. Träffande karaktäriserar han dess hållning gent emot för detsamma sympatiska ministärer såsom på sin höjd uttryckande ett »passivt förtroende».[3]

Vittnesbörden äro många och samstämmiga. De kunna kompletteras med ytterligare bestyrkande bidrag från vederbörande själva. »Svenska folkets representanter i sin egenskap av lagstiftare äro icke bundna av andra *föreskrifter än grundlagens bud*, och *aldra minst* av några befallningar från ministerbänken», anmärker Svensén mot det De Geerska ultimatum rörande värnpliktslagen 1880.[4] Deklarationen erinrar starkt om en senare förklaring från samma sida, given i än pregnantare utformning, det Nöbbelövska yttrandet 1892: »Jag för min del voterar icke på kommando, det vill jag säga uppriktigt!»[5] Tonen är densamma tolv år senare! Partiet står alltjämt »på sin vakt» mot obehöriga anspråk från regeringens sida. Den gamla misstroendestämningen bevaras. »Vi, som icke göra i den högre politiken, taga varje sak för sig och sådan som den är. Och om vi anse, att ett förslag ifrån regeringen är gott, så understödja vi det. Men om vi icke kunna understödja, så motarbeta vi detsamma. Och detta göra vi utan någon tanke på att störta ministärer eller åstadkomma politiska förändringar», framhåller vice talmannen Liss Olof Larsson 1886 å sina partikamraters vägnar gent emot uppmaningar att votera »på regeringens förtroende».[6]

[1] GHoST. $^{11}/_{3}$, $^{10}/_{3}$, 1881, i pressdebatten om den Posseska »parlamentarismen»; ovan s. 293. Jfr Hedlund i dechargedebatten 1876, FK. 15: 13: En anmärkningsanledning får ej av politiska skäl falla. Regeringen bör ej ta varje mot dess förslag stridande beslut så ömtåligt. »Vi stå ej i den parlamentariska statsvana, då man uppoffrar sin mening i ett särskilt fall för harmoniens skull.»

[2] Minnen II, 24, FK. 1878, 37: 26, De Geer-Forssell i de officiösa artiklarna i PoIT. 1877, $^{12}/_{5}$, $^{23}/_{5}$. Jfr Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 18, om partiets »realopposition».

[3] Några minnen, s. 65.

[4] AK. 37: 18.

[5] 1892, AK. 26: 66.

[6] AK. 21: 29. Beträffande sammanhanget se ovan s. 358.

Om den fria avgöranderätt efter eget omdöme, som sålunda för partiets egen del absolut krävdes, skulle få gälla även i samma utsträckning i motsatt led, för regeringen i förhållande till riksdagen, var däremot ej lika visst. Där voro de lantmannapartistiska fordringarna på eftergivenhet och hänsynstagande icke så små. En radikal tidning sökte en gång under Posseministärens och de parlamentariska spekulationernas dagar bjuda en sammanfattning av sin egen åskådning i dessa ting:[1] »Parlamentarismens väsen ligger icke däruti, att riksdagens majoritet lyder ministären, utan tvärtom ministären majoriteten». Bestämningen torde, i den mån den gör anspråk på att klarlägga parlamentarismens egentliga väsen, vara minst sagt svag. Den är närmast anpassad för rent kongressionalistiskt system. Den regeringsledning, som i det parlamentariska statsskicket i pregnant och hävdvunnen mening har en central plats, rymmes där icke. Men just i denna sin egenskap synes definitionen giva ett korrekt uttryck åt en ledsats i lantmannapartiets konstitutionella program. Dess ideal är faktiskt, såsom Bergstedt och med honom flera andra anmärkt[2], »styrande parlament, i stället för parlamentarisk styrelse».

Partiet fordrar fullständig frihet för egen del men långtgående eftergivenhet från regeringen, den må nu vara besatt med den ena eller andra konseljen, av den halft lantmannapartistiskt sinnade Possesska ministären eller byråkratiska konseljer av typen Adlercreutz-Carleson. »Mig är det tämligen likgiltigt *vilka* som sitta vid konungens rådsbord; men däremot är det mig alldeles icke likgiltigt *huru* det där går till», framhåller Ifvarsson 1875.[3] I överensstämmelse därmed söker partiet med tillgängliga medel, förmedelst en minutiös detaljkontroll i dechargefrågor[4], sträng utskottsrevision av regeringsförslag, stark efterhållenhet i anslagsfrågor under specificering av budgeten, utsträckt begagnande av skrivelsedirektiv o. s. v., pressa regeringen till eftergift för sina önskemål. Regeringen bör sitta som högsta förvaltningsinstans, omhänderhava skötseln av löpande ärenden, överhuvud fylla behövliga fackliga uppgifter, sätta sin administrativa utredningsapparat i gång till de parlamentariska initiativens tjänst; korrekt bringa riksdagens beslut till verkställighet samt i

[1] DN. $^{9}/_{3}$ 1881.

[2] Bergstedt i Samtiden, $^{12}/_{9}$ 1872.

[3] AK. 30: 12, vid dechargebehandlingen, under pågående ministerkris.

[4] Tynell, Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, s. 256 ff., 264. Lantmannapartiet är följaktligen i det stora hela belåtet med § 107 RF. Den fyller gott dess behov och syften. Så länge ej ministerstyrelse är införd, vilket partiet för sin del på det bestämdaste motsätter sig, ernås på protokollsläsningens väg den kontroll som är nödig. Några skäl att avskaffa § 107 för andra ansvarighetsformer efter parlamentariska förebilder, finner det icke föreligga. AK. 1873, IV, 350 ff.

övrigt konciliant och tjänstvilligt tillmötesgå riksdagens, främst andra kammarens, önskningar.[1] Där så sker, är partiet nöjt.

För egen del gör det icke anspråk på taburetterna. Det söker ej inträde *i* regeringen, endast makt *över* regeringen! För den enskilde lantmannapartisten skulle näppeligen avancemang till statsrådsplats te sig som ett tillskott i politisk makt och inflytande. Det Lagerbielkeska ordet: »I talmansstolen har jag ryggstöd, på taburetten är jag utan», gällde, mutatis mutandis, än mer, för lantmannarepresentanten. Vice talmansstolen i andra kammaren, ordförandesäte eller enkel ledamotsplats i utskott, torde för honom varit värdefullare än taburetten.[2] En uppflyttning i konseljen — enligt hävdvunnen lantmannauppfattning likbetydande med den kungliga ämbetsmannarådkammaren — skulle, förutom svåra komplikationer beträffande de fackliga göromålen, betyda avskuren kontakt med klassbröderna, starkt reducerat förtroende i andra kammaren. Statsrådet är kunglig ämbetsman, företrädare av kronans intressen. En bonderepresentant såsom minister vore en otillbörlig konfusion av statsmakterna, den förvaltande och verkställande med den skattebeviljande och kontrollerande, s. a. s. en contradictio in adjecto! Lantmannarepresentantens och kronans, inklusive byråkratiens, motstridiga intressen kunde svårligen förenas under en hatt.

Denna gamla dualistiska uppfattning kvarlever fortfarande och lyser ofta igenom. Det traditionella, för att ej säga principiella, misstroendeförhållandet mellan representation och regering kommer sålunda väl

[1] Såsom ett karaktäristiskt uttryck för lantmannapartiets syn på ministärerna såsom fackmannakonseljer och statsråden, särskilt de militära, såsom rena fackministrar, utan politisk ställning i egentlig mening, må ett yttrande av Karl Ifvarsson, AK. 1886, 21: 22, anföras. Fjärde huvudtiteln behandlas. Med anledning av Rydins uppmaning till lantmannapartiet att »giva regeringen ett förtroendevotum genom att bevilja det förevarande anslaget» betonar Ifvarsson, att frågan ej bör föras in på det politiska området. »Min åsikt är egentligen, att man i frågor rörande vare sig lant- eller sjöförsvaret icke får hänföra de herrar statsråd, till vilkas departement sådana frågor höra, till politiske män. Jag anser nämligen, att de egentligen äro att betrakta såsom fackmän» — — vilka för sin del anlägga fackliga synpunkter; »de göra sin skyldighet på detta sätt» (genom avgivande av fackutlåtanden), riksdagen å sin sida genom att ta hänsyn till den ekonomiska ställningen i landet, »detta utan avseende på den högre politiken — — Jag tror, att det icke för oss finnes något skäl att hädanefter handla annorlunda. Vi böra därför, utan avseende på, huruvida vi i övrigt gilla regeringens åtgöranden eller ej, handla fullt självständigt i detta hänseende.»

[2] Key, Minnen II, 318; jfr Marcellus-Bergstrand, Politiska silhuetter I, 74. Lantmannaorganet Svenska Medborgaren $^{11}/_{10}$ 1871: »Oss veterligen hava icke lantmannapartiets chefer någonsin strävat att komma till makten annorlunda än inom riksdagen — —»; på dem verkar följaktligen »urtima spektakel», ministeriellt abdikationshot och »ministerstrejk», »duvningsförsök» och andra nymodiga operationer platt intet. När tidningen senare, $^{25}/_{10}$, skriver: »Greve Posse intager redan en alltför betydande ställning inom representationen, att ministertaburetten skulle för honom vara mer lockande än ordförande-länstolen i statsutskottet», det utskott, där frågorna om statens inkomster och utgifter till behandling förberedas, är detta för herremannen och politikern Posses del antagligen i sin allmänna formulering något inkorrekt, men däremot i tillämpliga delar för de genuina lantmännen träffande.

till synes i de från lantmannahåll emanerande motionerna angående upphävande av eller inskränkning i statsrådens riksdagsmannaskap, på det de ej måtte äga rätt uppträda som »part i egen sak» och »rösta i båda statsmakterna».[1] Törnfeldts motivering för sitt understödjande av dylik begränsning i kompatibiliteten giver ett karaktäristiskt uttryck åt tankegången:[2] »Konstitutionens mening och ändamål är att genom den av folket valda representationen inskränka monarkens makt, åtminstone hans absoluta makt. Men om nu monarken genom sina ministrar får rätt att deltaga, icke endast i överläggningarna inom kamrarna, vilket jag anser riktigt, utan även i besluten, vad blir följden? Jo, en inskränkning av representationens makt gent emot monarken, det vill säga en inskränkning av inskränkningen! Det är således givet och klart, enligt mitt förmenande, att det är alldeles inkonstitutionellt eller stridande emot konstitutionsprincipen, att monarkens ministrar deltaga i besluten inom representationen.» — Tydligt är att med en sådan grundsyn på de konstitutionella relationerna en överflyttning till taburett och statsrådsbänk för den enskilde lantmannarepresentanten icke tedde sig lockande utan rent motbjudande.

För partiet som sådant var en uppflyttning av dess främste i konseljen lika litet eftersträvansvärd. Den skulle föga utöka dess politiska maktresurser men i stället, under första kammarens öppna och konungamaktens förtäckta motstånd, införa det i politiska svårigheter, avpressa det vittgående koncessioner och klavbinda dess kontrollförmåga; följaktligen suspendera dess dyrbaraste fri- och rättigheter. Därtill är partiet ingalunda benäget. Den s. k. regeringsplikten, den parlamentariskt regelmässenliga förpliktelsen att vid ernådd pluralitet i riksdagen eller i »underhuset» övergiva oppositionsställningen och etablera sig såsom regeringsparti, är det på intet sätt villigt att erkänna. Partiet vill ej bli regeringsinstrument. Dess hållning under Posseministärens dagar och därförut under de upprepade Posse-kandidaturerna, då det ostentativt demonstrerar sin fristående ställning, lämnar belägg härför. På sin höjd låter sig partiet, genom medgivanden i statsrådets sammansättning och politik av för detsamma välbehaglig art, vinnas för en »välvilligt avvaktande ställning», med viss återhållsamhet i kritik och sparsamhetsnit, möjligen även med begrän-

[1] 1869, AK. n:r 347, Jöns Pehrsson, som utsträcker inkompatibiliteten till alla förtroendeämbetsmän; 1873, AK. n:r 126, Fredricson, vilken fråntager statsråd med representantplats rätten att deltaga i beslut; 1887 B., AK. n:r 128, Jansson i Carlshed, med förslag om upphävande av valbarheten, framställt såsom en replik på Themptanderska ministärens kraftiga parlamentariska ingripande under närmast föregående tid; 1897, AK. n:r 155, Persson i Rinkaby, för upphävande av valbarhet; 1898, AK. n:r 231, densamme, för temporär inkompatibilitet (jfr nedan s. 595 not 4).

[2] AK. 1873, II, 337.

sade eftergifter i frågor av mindre maktpåliggande, icke-programmatisk natur. Fullständigt efter ordalydelsen går satsen om den hänsynslösa sakgranskningen, utan anseende till person, icke att uppehålla. Personliga, politiskt taktiska synpunkter spela stundom in vid avgörandet på ett sätt, som något modifierar partiets hållning. Under exceptionella förhållanden hava medlemmar av andra kammarmajoriteten härav låtit sig påverka i en omfattning, som till regeringens förmån förändrat eljest givna voteringsresultat. Under partiets senare tillvaro torde dylika hänsyn i viss grad hava vunnit i styrka. Det ena lantmannapartiets samverkan under separationstiden med stadsrepresentanter hade medfört en viss ackomodation, som, under försiktig och smidig bearbetning med den Boströmska regeringskonstens väl avpassade metoder, gjorde andrakammarmajoriteten något känsligare för önskningar, uttalade från statsrådsbänken. Till fastare engagement och pålitligare understöd låter sig dock aldrig detta förhållande överföras. Ännu under periodens senare del, då av förut anförda grunder partisammanhållningen ej är så fast som förut, bevaras, trots beaktansvärda modifikationer i tillämpningen, anslutningen till det traditionella programmet för konstitutionell förbindelse.

Detta majoritetspartiets i andra kammaren konstitutionella skaplynne övar stark inverkan på regeringsmaktens ställning. Det verkar som en mäktig, permanent påtryckning, som tenderar att draga regeringen in under andra kammarens bestämmande inflytande. Ministärernas vanliga korrektiv och maktmedel att hävda regeringsledningen: personlig påtryckning, abdikationshot, öppen kabinettsfråga, kammarupplösning, befinnas till större del otjänstbara. De sakna effektivt verkande kraft. Med dem kunde man ej i någon avgörande mån »komma till rätta med lantmannapartiet» — så länge man ej ville uppgiva sina egna intentioner, acceptera andrakammarmajoritetens krav och därmed komma i svåraste motsättning åt annat håll, till första kammaren och byråkratien. Huru ringa ett ultimatum med avgångshot gör intryck på lantmannapartiet, där saken berör viktigare spörsmål, som ligga partiet nära om hjärtat, hade även de ministärer, som stodo bäst i andra kammarens ynnest, fått erfara. Och otillämpligheten av upplösningsprerogativet hade av regeringen i upprepade fall måst erkännas. Icke en enda gång hade det, trots försvarssakens och sittande ministärens beträngda läge, kommit till användning — förr än i den korta mellantid under tullkrisen, då den eljest förhärskande konstellationen var sprängd. Man hade några gånger dryftat möjligheterna för ett försök med vädjan till valmännen men städse funnit dem vara otillräckliga. Gent emot ett majoritetsparti på den fasta intressepolitiska basis, som lantmannapartiet ägde, skulle

dylik hänvändelse till intet båtat. Majoriteten hade sannolikt kommit förstärkt och radikaliserad tillbaka. För de politiska partierna i en parlamentarisk stat eller överhuvud med idépolitiskt anlagd, principiellt betonad programanläggning voro dylika tillvägagångssätt lämpade. Ej för ett parti av lantmannapartiets struktur. Det är i det närmaste okänsligt därför.

Vad skulle man så göra? Huru skulle man komma någon vart, utan alltför långtgående självuppgivelse? Chanserna synas ytterligt små. Regeringen står, som en kommentator i pressen en gång anmärkt, »handfallen inför dylik halstarrig envetenhet», med stäckt rörelsefrihet och snävt begränsade ledareresurser.

Påfrestningen är utomordentlig. Oförmedlat ställd inför en dylik orubblig, konstant påtryckning skulle regeringsmakten säkerligen icke haft nödig kraft till motstånd eller förmåga att hävda sin självständighet. Det personliga stöd, som givits från konungens sida, hade näppeligen varit till fyllest. På vetopolitik hade man i längden icke kunnat hålla sig. Endast hjälp från representationen själv kunde bryta trycket.

Dylik undsättning gives även. Första kammaren tjänstgör för nödfall som buffert. Regeringen behöver ej, när andra kammaren går till direkt anfall mot regeringens maktområde eller i övrigt företräder strävanden, stridande mot regeringspolitikens syften, utan betäckning träda i skottlinjen med en framskjuten vetopolitik, såsom i det andra unionslandet med dess »maskerade enkammarsystem» visade sig vara av nöden. Vetorätten kan vila i det närmaste obegagnad. Första kammaren tar emot första stöten och sköter försvaret i främsta linjen. Detta med en framgång, som håller regeringsmakten i vid utsträckning skyddad för omedelbar friktion. Kammaren framstår som den trogne väktaren av första statsmaktens rättigheter. Genom dess bistånd blir påtryckningen till stor del neutraliserad; motståndet inom själva representationen dämpar dess aktionskraft. Den konstitutionella balansen hålles genom första kammaren som broms- och spärrinrättning hjälpligt vid makt.

Ett bestämmande drag i tidens riksdagshistoria är därmed berört: *den permanenta kammarmotsättningen.*

Faktum behöver här ej närmare styrkas. Förhållandet är ofta anmärkt och av representationsskickets egen upphovsman efter lång erfarenhet konstaterat. Ständiga beslutskollisioner, häftiga konflikter i samtliga periodens storpolitiska frågor belysa ställningen. De gemensamma voteringarnas talrika förekomst och fördelningen av omröstningssiffrorna i desamma giva f. ö. talande vittnesbörd.

Motsättningen baserar sig på en bestämd karaktärsskillnad i kamrarnas sammansättning. Gent emot andra kammarens homogena bonde-

majoritet står första kammarens »ståndspersoner»: ämbetsmän, storgodsägare, industriidkare och köpmän.[1] Den olikartade rekryteringen medför självfallet djupgående skiljaktigheter i intressen, följaktligen också i partibildning. Första kammarens konservativa och moderata partier arbeta efter program, som i avgörande punkter divergera från det lantmannapartistiska. Deras hållning i konstitutionella spörsmål blir i samband därmed bestämt olikartad.

I dessa frågor kännetecknas perioden i stort sett av en nära entente mellan regering och första kammare. Första kammaren uppträder såsom den traditionellt »regeringstrogna kammaren», regeringsmaktens så gott som givna stöd, så snart ärenden berörande de konstitutionella relationerna stå på föredragningsordningen. Även i spörsmål utanför det direkt konstitutionella området gäller detta i vid utsträckning. Så är kammaren, så långt förmågan räcker, biträdd av minoritetsgrupper i andra kammaren, som regel regeringens garant för lycklig utgång av budgetsärendenas behandling; i de gemensamma voteringarna mobiliserar den ofta intill sista 10-talen av sina röstresurser till understöd åt regeringen i anslagsfrågor angående försvaret, administrationen o. s. v. Också i legislativa spörsmål är dess bistånd i de flesta fall påräkneligt. Dock är härutinnan kammaren ingalunda att betrakta såsom »regeringens medhållare quand même». En viss »oberäknelighet» konstateras, särdeles under periodens tidigare del.[2] Kammarens motsättning till andrakammarmajoriteten är av den skärpa, att den stundom leder till kritik även av regeringens strävanden, när dessa inrikta sig efter en kompromisslinje med eftergifter åt andrakammarsidan. Regeringens medlarkall stöter sålunda även på denna sida på svårigheter av hämmande, stundom oöverkomlig art. Vid vissa tidpunkter, särskilt under Adlercreutz-Carleson 1874—75, De Geer 1878—80, Posse 1882—83, Boström 1894—1900, 1903—05, Ramstedt 1905, hava divergenserna föranlett kammaren till starkare öppen opposition. Men detta hör till undantagen, till viktigare del infallande under upplösningstiden mot periodens slut. Som regel har uppgörelsearbetet för regeringens centerpolitik av övre kammarens majoritet rönt välvilligt mottagande, åtminstone när det kommit till avgörandet.

Ett särdrag i kammarens sociala struktur understödjer i synnerhet denna dess i regel lojala stöd åt och nära samverkan med regeringsmakten: dess ämbetsmannarekrytering, baserad på den enligt gällande rättsord-

[1] Enligt uppgift av Kjellén, Politiska essayer II, 203, skulle i kammaren under ifrågavarande tidsrymd med ringa variationer i fördelningen suttit vid pass 60 % tjänstemän (ofta upp till $^2/_3$), större delen tillhörande administrationen eller den egentliga byråkratien, 15 à 20 % jordbrukare, varav de flesta storgodsägare, lika stor del industriidkare samt 6 à 8 % köpmän.

[2] De Geer, i anslutning till Ehrenheims omdöme, Minnen II, 48, 241.

ning obegränsade kompatibiliteten mellan representantskap och ämbetsmannaställning. Den för svensk administration speciellt utmärkande självständighet i förhållande till regeringsmakten, som i allmänhet tillkommer ämbetsmannen, gör väl en oppositionsställning i politiska frågor från den senare gent emot sin administrative överordnade tänkbar och möjlig. Längre driven måste den ändock anses såsom oegentlig. Ämbetsmannasammansättningen förutsätter såsom regel s. a. s. en alliance cordiale mellan regering och första kammare. Den utesluter i varje fall en partipolitisk motsats av skarpare, mer varaktig art.

Beträffande en särskild kategori bland ämbetsmännen i kammaren, nämligen förtroendeämbetsmännen, gäller detta i speciell grad. De stå beträffande sin existens i särskild beroendeställning till regeringen. Förra delen av 1800-talet hade för ämbetsmannaståndens, i synnerhet adelns, del visat, att denna regeringens öppna möjlighet till inverkan ingalunda lämnats oanvänd, i stället vid vissa tider med synnerlig effektivitet blivit nyttjad. Förhållandet hade också uppmärksammats från den liberala oppositionens sida, där det utsattes för häftig principiell kritik och i hög grad stimulerade arbetet för en representationsreform innebärande emancipation från regeringsmakten just i detta avseende. Reformen 1866 uppfyllde till större del fordringarna på denna punkt. De värsta olägenheterna blevo undanröjda. Representationens självständighet åt regeringssidan blev med den nya valordningen på önskligt sätt tryggad. Endast återstodo de möjligheter, som berörda bestämmelser i valbarhetsordningen öppnade. Ett kryphål var lämnat för den gamla »inflytandespolitiken». Saken lämnades ej heller 1866 obeaktad från granskares sida, ehuru reformens genomförande under den erkänt grannlaga och moderata De Geerska ministären för tillfället gjorde den praktiskt taget inaktuell. Karaktäristiskt nog var det de konservativa, vilka på denna punkt först upptogo kritiken. Nya Dagligt Allehanda[1] uppträdde med skärpa till förmån för representationens självständighet i detta avseende och mot placeringen av regeringens organer, dess »enskilda biträden», i riksdagen.

Beaktas att i 1867 års första kammare sutto, statsråden oberäknade, 22 förtroendeämbetsmän, varibland flera chefer för de centrala förvaltande verken, att av 25 kungliga befallningshavande i Stockholm och länen 13 sutto i första kammaren (2 i andra kammaren), inses att visst fog fanns för konstitutionella betänkligheter på denna punkt. De blevo ej heller under följande tid, då siffrorna ställde sig i stort sett liknande, hävda. Vid några tillfällen blev även spörsmålet aktualiserat genom öppna kon-

[1] $^{12}/_{9}$, $^{3}/_{10}$ 1866. Anmärkningarna bemöttes av De Geer i ett principuttalande, avgivet vid dennes inval av Stockholms stadsfullmäktige i första kammaren 1866, Minnen II, 44; uttalanden i samma ämne, Minnen II, 72, 217, 263 f.

flikter mellan regeringen och dessa Kungl. Maj:ts tromän.[1] I allmänhet har dock samförståndet mellan dem och ministären varit av den goda art, att pliktkollisioner av dylikt slag icke behövt föranledas. Den naturliga nära intressegemenskapen mellan representationens ämbetsmannaelement och ämbetsmanna-rådkammaren har utmynnat i spontan och intim samverkan

Första kammaren intager sålunda med i det hela stor konsekvens och fasthet en framskjuten försvarsposition till skydd för regeringsmaktens konstitutionella ställning. Ett enhetligt konstitutionellt program kan man visserligen icke under periodens förra del konstatera, eftersom kammarens majoritet då icke är fast samlad inom en partiorganisation, motsvarande andra kammarens. Liksom partigrupperingarna äro lösligt sammanfogade och sammanhållna samt till viss grad förskjutas i sitt inbördes styrkeförhållande från riksdag till riksdag, så är även kammarens konstitutionella uppfattning vid denna tid i vissa delar tämligen vagt koncipierad samt splittrad i skilda nyanseringar med obestämda övergångar från höger till vänster. Ytterst förblir dock grundtendensen likartad.

De idépolitiska riktlinjerna konvergera mot en huvudpunkt. I sista hand syfta de alltid till hävdande av regeringens självständighet och styrka på dualistisk-konstitutionell grund och reagera genomgående mot andra kammarmajoritetens kongressionalistiska strävanden. Endast vägar och medel för denna deras strävan äro olika.

Man kan med någon schematisering urskilja trenne huvudriktningar.

Längst till höger står *den strängt konservativa doktrinen*. Den företräder en utpräglat dualistisk åskådning, direkt nedärvd från ståndstidens representativa konservativa partiriktningar. Under periodens tidigare del omfattas den i synnerhet av huvudparten av kammarens talrika ämbetsmanna-element, förstärkt med medlemmar från godsägare- och industrigrupperna. Även medkammarens lilla ämbetsmannafalang, vid denna tid samlad i den s. k. intelligensen, biträder dess synpunkter, ehuru i allmänhet i något dämpad form. Den byråkratiska färgningen i

[1] De mera kända fallen äro: Adlersparre 1868, 1871 (ovan s. 144), Adlercreutz och »landshövdingeoppositionen» i skjutsfrågan 1878 (ovan s. 253, De Geer, Minnen II, 217, Nytt biografiskt lexikon I, 134), Abelin i frågan om härorganisationen 1883 (De Geer, Minnen II, 262 f.), samt vissa andra, omdebatterade fall av ämbetsmannaopposition mot Posse-ministären 1882—83 (ovan s. 324 f.), Bennich 1888 (generaltulldirektör och samtidigt ordförande i Föreningen mot livsmedelstullar). Se även notiser i Wennerbergs Minnen III, 126 f. — Spörsmålet debatterades i riksdagen med anledning av en del motioner åsyftade ändring i gällande bestämmelser (ovan s. 504 not 1) samt f. ö. ofta i samtida press och tidskrifter med utgång från nämnda kända fall, kompletterade av fakta från ståndstiden, och ställda i belysning av utländska exempel och erfarenheter. Såsom exempel hänvisas till utförliga artikelserier i DA. $^{7}/_{2}$—$^{28}/_{2}$, $^{13}/_{3}$ 1878 och i Stockholmstidningen $^{20}/_{7}$—$^{3}/_{8}$ 1897, av S. A. Hedin (enligt Spångberg i Hedins Tal och skrifter I, 633 f.).

programmet är följaktligen ganska starkt skönjbar. Den framträder, förutom i dechargedebatterna, särskilt tydligt under diskussionen om statsministerreformen, det enda tillfälle under 1800-talets tvåkammarriksdag, då den konstitutionella uppfattningen på detta område kommit till mer samlad och klar utformning inför offentligheten. Gammalkonservatismen mobiliserar då in i det sista det starkaste motståndet mot införande av statsministerinstitutet (i slutvoteringen 1876 en minoritet på 46 röster mot 57).

Motivet är, såsom dess representanter J. J. Nordström, bröderna C. G. och O. Mörner, O. I. Fåhræus, Wennerberg, Bergström m. fl. med skärpa betona, omtanke för konungamakten samt, ytterst, hänsynen till statsskickets materialprincip: den fast genomförda maktdelningen och jämvikten på den »historiska författningens fasta grund». Bevarandet av monarkens, ej blott formella, rättsliga prerogativ, men faktiska makt och självständighet såsom innebärande en oeftergivlig förutsättning för uppehållande av det konstitutionella balanssystemet i full effektivitet, göres av de konservativa till en huvudpunkt. Konungamaktens integritet skall i alla riktningar strängt vidmakthallas. Den får icke på något sätt beskäras. Allra minst genom en förminskning av regeringsmakten; riksdagens, i synnerhet andra kammarens, stigande anspråk och maktsträvanden — ett förebud om återgång till frihetstiden med dess otyglade partivälde och inre upplösning — måste på allt sätt hållas tillbaka. Kompromissande på denna punkt är av ondo. Varje tendens till »konstitutionell glidning» måste med fasthet bemötas.

Ej heller bör någon större maktförskjutning inom regeringsmakten tillåtas. Där, såsom i andra avseenden, skola grundlagens regler och institutioner stricte tillämpas; därjämte även »grundlagens anda», dess nära anslutning till historiskt givna maktförhållanden med stark, personlig konungamakt såsom statslivets medelpunkt och incitament, noga observeras och efterföljas. Tyngdpunkten bör alltjämt ligga hos monarken i enlighet med regeringsformens konstitutionella grundsats. Konungen skall fortfarande innehava ledningen. Detta är honom av författningen ålagt såsom konstitutionell plikt. Statsrådet får icke efter utländskt mönster göras till ett beslutande ministerråd under en parlamentarikers presidium. Det äger, i enlighet med ansvarighetslagens direktiv, konungen råd giva, men ej jämte honom regera. Statsrådens uppgift är huvudsakligen av administrativ och rådgivande natur; dem åligger att samvetsgrant och skickligt sköta de fackliga uppgifterna samt att efter bästa insikt, var inom sitt departement, råda konungen.[1] Med hänsyn i första

[1] Förstakammarkonservatismens kritik av regeringsförslagen 1868 (k. prop. n:r 7, s. 24 f.) och 1885 (k. prop. n:r 20, s. 11 f., 17 f.) om legalisering av delegationspraxis

hand till dessa begränsade plikter böra de utväljas; följaktligen ovan och utanför partier och fraktioner, förnämligast ur den högre administrationen, under beaktande av skicklighet och förtjänst. Konungens tillit skall därvid vara en oeftergivlig befordringsgrund. Endast konungens fria förtroende legitimerar till rådgivareämbete. Någon kallelserätt för representationen vid statsrådsposters besättande får icke erkännas. Det riksdagspolitiska inflytandet bör begränsas till ett minimum. I all synnerhet gäller detta den s. k. allmänna opinionens, den konstgjorda allmänmeningens illegitima anspråk; folkets ombud i riksdagen hava exklusiv rätt att uttala landets önskningar. Representationens mening förtjänar visst avseende, då den grundar sig på skäl och avser statens bästa, men ständigt under vederbörligt aktgivande på den begränsning, som är den enligt grundlagen anvisad.

Reformerande av statsrådet genom inrättande av ett rent politiskt statsministerämbete skulle, direkt och genom sina följdverkningar, beröva konungen den personliga ledningen, i synnerhet i de stora, politiskt betydelsefulla spörsmålen. Det komme att skjuta honom tillbaka i den parlamentariske monarkens svaga opersonliga inflytandesställning. Hans ledaregärning bleve reducerad till frihetstida namnstämpelsuppgifter. Förr eller senare skulle reformen föra hela regeringen in i beroendeställning under riksdagen. Ämbetsmannakonservatismen är strängt antiparlamentarisk och fast motståndare till alla försök att på politiseringens eller parlamentariseringens vägar leda statsskicket in på främmande banor. Noggrann karantän mot all besmittelse med »engelska sjukan» (Wennerberg). Åt parlamentarismen icke ett finger! Det Ribbingska lösensordet inför statsministerprojektet:[1] *Principiis obsta!* är för den en ledsats.

Tullstridernas politisering av förstakammarvalen medför inom de konservativa leden vissa förändringar. Den förstärker avsevärt den konservativa gruppen, särskilt genom de nytillkomna storagrara elementen; även i andra kammaren bereder protektionismens genombrott någon bättre resonnans för de konservativa konstitutionella idéerna än förut. Första kammarens numera synnerligen homogena uppsättning blir i vissa avseenden exklusivare konservativt betonad än någonsin förut. Organisationen göres även fastare. Tullskyddspartiet inordnar kammarens övervägande stora flertal i en utomordentligt stark sammanhållning; den gamla konservativa teorien om partiväsendet såsom ett oting, det

är i överensstämmelse med dess principer synnerligen bestämd och skarp; särskilt anmärkes, 1868, FK. III, 309 ff., 319 f., anförande av Nordström. Jfr uppsatser i Tidskr. för lagskipning 1868, av Naumann I, 129 ff. och Södergren I, 181 ff. I sin riksdagsjournal 1868 skriver även Nordström med anledning av berörda prop.: »Första steget till konungens nullifikation och republik.»

[1] FK. 1876, 4: 20.

radikalt onda, övergives åtminstone i praktiken.[1] Med denna yttre disciplinering och ökade styrka följer även en vidare utveckling av doktrinen. Alin, ledamot av konstitutionsutskottet 1889—99, och Blomberg, medlem av samma utskott från 1897, dess ordf. från 1902, senare Fahlbeck, Kjellén, Reuterskiöld m. fl., överhuvud samtliga de främste representanter för dåtida svensk statsvetenskap, grunda, med anslutning till äldre konservatism, en skola med stor värvande förmåga och konservativ styrka.[2] Praktiker såsom partiledarna Reuterswärd och Lundeberg arbeta med framgång att i riksdagen hävda dess principer.

Programmets konstitutionella grundritning är fortfarande avgjort antiparlamentariskt konstruerad. Parlamentarismen avvisas med en kritik, i huvudsak återupprepande och i vissa delar kompletterande den argumentation, som förut ständigt från konservativ sida framförts gent emot strävanden att leda det svenska statsskicket in på parlamentariska banor. Professor Kjellén giver i begynnelsen av 1890-talet i en artikelserie i det konservativa huvudorganet kritiken en samlad framställning.[3] Senare, i periodens avslutningsår, håller professor Fahlbeck i en följd uppsatser över aktuella författningspolitiska spörsmål i Statsvetenskaplig Tidskrift sträng räfst med vänsterns författningsprogram[4] och utför 1904 denna uppgörelse i en ingående vetenskaplig undersökning om »Sveriges författning och den moderna parlamentarismen», i vilken den komparativa författningspolitiska behandlingen utmynnar i en skarp vidräkning med tidens svenska parlamentariseringssträvanden. Arbetet har med rätta betecknats såsom ett av de mest beaktansvärda bidragen till den pågående internationella »litterarischer Kampfesbewegung gegen den Parlamentarismus»;[5] i Sverige utgör det utan fråga det skickligast genomförda och tyngst vägande inlägget. Dess praktiskt politiska betydelse för stadgande av konservatismens strängt dualistiska, antiparlamentariska hållning torde varit avsevärd[6]; den blir konservatismens främsta lärocodex, ej endast

[1] Fahlbeck, 1904, FK. 56: 56: Vi hava hittills mest litat på det »fasta försvaret», grundlagsparagraferna, »nu gäller det att mobilisera det rörliga försvaret, och detta tillkommer de nya stora partibildningar, som måste skapas — —.» Fortfarande bibehålles dock i princip den traditionella aversionen för partiväsendet såsom av ondo, på sin höjd lidligt såsom ett »nödvändigt ont». Även F a h l b e c k, Sveriges författning, s. 180 f., 184, giver uttryck häråt; motivbildningen för det från vissa konservativa kretsar uppehålla motståndet mot proportionalismen (nedan s. 514 not 2) stöder sig i främsta hand på en sådan åskådning.

[2] De inre meningsskiljaktigheterna mellan representanterna för en äldre generation och den konservativa skolans yngre ledamöter äro därmed icke förbisedda. Vissa divergenser komma i det följande att beröras. Närmare skola de iakttagas i framställningen av inledningsåren i det följande krisskedet.

[3] Se bihanget.

[4] Grunddragen av Sveriges författning, 1901, Rösträttsreformen, 1902, Rösträttsreformen, 1903, Engelsk och svensk parlamentarism, 1904, Ett politiskt program, 1905.

[5] J e l l i n e k, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, s. 54.

[6] Framställningen av följande period skall återkomma härtill och belysa spåren

såsom grundläggande handbok i det akademiska studiearbetet, utan även i betydande mån — särdeles i sin negativt-kritiska del — i den politiska verksamheten. De konservativa tidningsorganen fortsätta och populärisera med energi denna anti-parlamentariska kampanj.

De parlamentariska anspråken avvisas såsom en förgripelse mot den historiska grunden för svenskt statsliv, stridande såväl mot författningens ursprungliga, i väsentliga delar alltjämt bevarade grundkaraktär, maktfördelningen, som mot de nationella förutsättningarna. Man framhåller deras oförenlighet med konungamaktens konstitutionella ställning, statsrådsorganisationen och övriga, oparlamentariskt konstruerade, institutioner i den svenska konstitutionen. Man bestrider likaledes möjligheten av att på grundval av svenskt nationallynne, traditionell riksdagspraxis och rådande partisystem uppbygga en ledande regering efter engelsk parlamentarisk mönsterritning. De liberala anspråken på att i parlamentarismen hava funnit lösningen på problemet om den starka regeringen tillbakavisas såsom självbedrägeri eller naiv ideologisk övertro till på rationalistiska författningsteorier kopierade, allmängiltiga recept. De vila, enligt konservativ framställning, på en farlig illusion, som med i det närmaste axiomatisk visshet efter Frihetstidens förebild leder till regerande riksdag med expeditionell regering.

Regeringsmaktens styrka och oberoende i förhållande till riksdagen framhålles genomgående med en betoning, som utesluter starkare, regelmässigt utövad, riksdagspolitisk influens. Endast för exceptionella förhållanden medgivas av en del konservativa undantag från denna regel. Liksom förut göres den gentemot varje strävan till maktexpansion från representationens sida strängt vidhållna konstitutionella maktdelningen till en statsskickets hörnsten; i teorien understundom med ett framhävande av monarkens prerogativ, som, under tydligt inflytande från den under den Bismarckska imperialismens aera vid 1870-talet till den »monarkiska principen» återvändande tyska statsteorien, i anknytning till den i RF. § 4 formulerade grundsats om konungens »allena»-styrande befogenhet synes tillmäta konungamakten en övervägande maktställning i det aktiva statsarbetet vid sidan av den i princip endast »passiva, negativt begränsande, kontrollerande» riksdagen.

Kamrarnas politiska liksom rättsliga likställighet hävdas i samband

av dessa påverkningar samtidigt som den ingår i närmare analys av verkets slutledningar ur den komparativa undersökningen, dess bärande grundtankar och positiva uppslag. I närvarande sammanhang hänvisas endast till Sveriges författning, s. 180, 195 ff., 214 ff. (jfr s. 136 ff.), där kritiken av de parlamentariska revisionssträvandena främst finnes utförd, samt påpekas den av Brusewitz, Författningens inre utveckling, Forum 1920, s. 294 ff., företagna kritiska granskningen av berörda partier i nämnda arbete. Några kortare anmärkningar i ämnet bliva i senare del av framställningen gjorda.

härmed på det bestämdaste. Maktbalansen inom representationen framhålles såsom främsta realgarantien för bevarande av statsskickets allmänna dualistiska karaktär. »I sista hand är den det allt upprätthållande stödet.» Första kammaren »är redan nu vår urgamla författnings fastaste stöd och blir det ännu mer i framtiden»; »sedan konungamakten till god del avsagt sig den roll vår författning tilldelat densamma», vilar uppgiften att hävda maktfördelningen med hela sin tyngd på första kammaren.[1] Politisk maktöverflyttning till andra kammaren, såväl i den mån den förutsättes såsom delvis redan genom konventionell utveckling verkställd som när den planeras på rättslig reformväg, bestrides. Bevarande och befästande av den rättsliga jämte politiska likställigheten mellan kamrarna ställes såsom oeftergivligt villkor för rösträttsuppgörelse. Flertalet konservativa ansluta sig sålunda, då revision av gemensamma voteringsordningen icke står att åstadkomma, till de enkelproportionalistiska förslagen såsom inneslutande den bästa garanti för konserverande av kammarpariteten och avvärjande av parlamentariskt riksdagsvälde. »I länder med parlamentarism efter det engelska systemet äro proportionsval absolut oanvändbara och omöjliga, låta icke på något sätt förena sig med författningen i övrigt.»[2] Proportionalismen förhindrar enhetlig majoritetsbildning och därmed uppkomsten av regerande partier; applicerad endast på andra kammaren inför det i dess konstitution ett inre splittringsmoment, som bidrager att restituera balansen till första kammarens förmån eller åtminstone bevara den vid status quo. I dessa avseenden fullföljer konservatismen troget sitt traditionella ledmotiv att så långt möjligt bevara statsskickets dualistiska karaktär okränkt vid makt.

I konservatismens åsikter rörande den lämpliga fördelningen av inflytandet inom regeringsmakten kan emellertid en viss förskjutning iakttagas. Väl framhåller partiet alltjämt i energiska ordalag konungens stora uppgifter och utomordentliga plikter. Det politiska ledareskapets

[1] Fahlbeck, Statsvet. Tidskr. 1901, s. 234, 1902, s. 82, 1905, s. 213, Sveriges författning, s. 68, 158, 219. Jfr Blombergs, ovan s. 473, citerade genmäle mot den Boströmska tyngdpunktssatsen.

[2] Fahlbeck, 1904, FK. 14: 6, Sveriges författning, s. 120, 183 f. Denna proportionalismens egenskap av konservativt dualistiskt garantimedel och spärrinrättning blir så småningom uppenbar; till en början har dess konstitutionella betydelse av flertalet bland de konservativa liksom av de liberala (se nedan) varit mer förbisedd; under rösträttsdiskussionens fortgång och fördjupning blir den allt starkare betonad. Proportionalismen innesluter emellertid samtidigt, särskilt genom sin legalisering av och inneboende tendens till stimulering av partiväsendet, vissa element, vilka medföra en viss brytning med bärande grundtankar i den konservativa doktrinen. Fortfarande möter den därför motstånd från en del inom konservatismen, representerade bl. a. av Hjärne, Kjellén, Reuterskiöld. Rörande dessa särdrag i den konservativa motivbildningen inför rösträttsreformen se Kjellén, Rösträttsfrågan, kap. V, VI, Wallengren, Förstakammarfrågan, s. 60 ff., 94 ff., 98 ff., Hjärne, 1904, AK. 65: 21 f., 1905, AK. 50: 23 ff., Reuterskiöld, Rösträttspropositionen 1904, Statsvet. Tidskr. 1904, s. 237 ff., samt i litteraturförteckningen nämnda broschyrer.

kungaideal behålles. Själv älskar partiet ett presentera sig såsom det specifikt »konungska». T. o. m. finner det sig understundom i sitt nit gå längre än konungen i egen person och, som partiledaren Reuterswärd vid ett remarkabelt tillfälle uttryckte det[1], »ställa sig snart sagt mer rojalistiskt än kanske regeringen själv». Som en konungamaktens stränge förmyndare övervakar det till hans sanna bästa, att inga avsteg från den fasta konstitutionella regimens ledlinjer, sådana partiet fattar dem, göras.

Men i denna sin ställning finner det anledning att något modifiera konservatismens kategoriska programpunkter om konungens personliga ledaremyndighet och statsrådets huvudsakligen rådgivande, fackligt informerande uppgifter. Tilltron till konungens vilja och förmåga att tillbörligt hävda sin ställning och regeringsmaktens självständiga styrka har genom senare tiders erfarenheter i ej ringa mån rubbats. Monarken har i flera fall, i synnerhet i unionsfrågan, som ligger kammaren särskilt nära om hjärtat, svikit dess förväntningar. Han har enligt kammarmajoritetens mening genom en notoriskt svag och vacklande eftergivenhetspolitik befordrat en inriktning av regeringspolitiken, bestämt divergerande från partiets unionella program. Därmed har han i dess ögon allvarligt brustit i sina förpliktelser mot sig själv och staten. Konungadömets anseende betecknas såsom allvarligen statt i sjunkande. Man finner det vara lidande av svårartad »besmittelse med den ömkliga norska konungamakten».[2] Karaktärssvaghet, ålderdomsskröplighet och otillbörlig hänsyn för dynastiska intressen anses hava angripit den personliga nerven i det monarkiska systemet. Under sådana förhållanden — vid den inre motsatsen

[1] Lagbyrådebatten 1896, FK. 6: 29.

[2] Förut (ovan s. 493) refererade broschyr från 1892 av Kjellén, Vad har Sverige vunnit genom unionen med Norge? av Hbg, giver ett koncentrerat, oförbehållsamt uttryck åt dessa tankegångar: Unionsförbindelsen med den parlamentariska norska monarkien befinnes i konstitutionellt hänseende hava blivit »en kräftskada för Sverige»; »konungens auktoritet undergräves»; »den monarkiska principen» är i sjunkande; »redan höres parlamentarismens klingande bjällra på avstånd — —.» I senare uttalanden har Kjellén återupprepat och inskärpt denna sin uppfattning om en fortgående tendens till försvagande av det konstitutionella statsskickets starka konungamakt. 1893, i förut nämnda artikelserie, DA. $^1/_2$ ff., över Parlamentarismen i våra dagar, mynnar undersökningen ut i samma varning: marken för den konstitutionella konungamakten undermineras; parlamentariska krafter smyga omkring, fast allt på ytan är lugnt och stilla. 1902, Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform, Statsvet. Tidskr., s. 199, gå reflexionerna i liknande riktning: »Man kan icke misstaga sig på, att det är den allmänna parlamentariska typen, som långsamt nalkas våra kuster.» — Fahlbeck giver uttryck åt liknande kritisk och pessimistisk uppfattning av konungamaktens förmåga att fylla sina, enligt konservativ åskådning givna, konstitutionella ledarplikter. Sveriges författning, 1904, s. 78, 205 f., 208 ff., Statsvet. Tidskr. 1903, s. 146. Jfr Reuterskiöld nedan s. 516 not 1 och Hjärne i en tidningsart. i försvarsfrågan 1891, intagen i Blandade spörsmål (1903), s. 70 f.: »Om den svenska konungamakten, som redan blivit undanträngd av vår egendomliga parlamentarism, är det bäst att tala så litet och sakta som möjligt nu för tiden. Det är ju tänkbart, att dess dag åter kommer, men de flesta äro väl ense därom, att vi tillsvidare, åtminstone när det gäller försvarsfrågan, kunna lämna den faktorn ur räkningen.»

mellan den »nationella högern» och en monark, oförmögen till nationell viljeyttring och kraftinsats — låter man den gamla konstitutionella doktrinen genomgå en överarbetning.

Åtminstone av en del inom den konservativa grupperingen betraktas det numera icke längre såsom konstitutionellt oberättigat att fordra politisk hänsyn från konungens sida vid val av rådgivare och att, i nödfall, genom speciella åtgärder, uttryckande kammarens oförgripliga mening, göra honom påmint därom. 1896 års lagbyråaffär exemplifierar i främsta rummet denna tankegång. Tidigare under tullstriden hade vissa yttringar av liknande mening i mindre auktoritativ form framkommit i protektionistiska tidningar. Senare, vid den skärpta motsättningen till regeringen under unionskonfliktens utveckling, erhåller den än skarpare uttryck i representationens förhandlingar, för att i nödåret 1905 övergående blotta omisskänneligt kongressionalistiska tendenser. I samband med dessa yrkanden på utsträckt konsideration för representationens mening förordas även en omläggning av inflytandet inom regeringsmakten. Man accepterar statsministerinstitutet och ser i dess effektiva utnyttjande en garanti för regeringens styrka. En politisk ledarepersonlighet med statsmannamått på statsministerposten, överordnad de andra, väsentligen efter fackliga grunder utnämnda och såsom ressortministrar arbetande statsråden, skulle skänka den samling, auktoritet och aktivitet åt regeringsmakten, som monarken icke förmår prestera. På sina håll givas dessa krav på myndighetskoncentration i en ledareministers hand en utsträckning, som, under oförtydbar influens från den Bismarckska mönsterbilden av konstitutionell kraftregim, synes innesluta förordande av formligt monarkiskt ställföreträdarskap.[1]

Med dessa fordringar i det aktuella programmet hava vissa grupper inom konservatismen i ej ringa mån modifierat den nedärvda rena läran. Man har på dessa håll tillägnat sig en del av de synpunkter, som tidigare framburits inom en minoritetsgrupp inom det konservativa lägret, den reformkonservativa. Konservatismen vid 1900-talets begynnelse och periodens utgång utgör i vissa delar produkten av en befruktande sammansmältning med denna linje; dock i allmänhet med i väsentliga delar nära bevarad anslutning till den strängt dualistiskt betonade gammalkonservatismen.

Den reformkonservativa riktningen — konservatismens »rörelseparti», den tidens »unghöger», om man så vill — utskiljer sig redan vid begynnelsen av det nya statsskicket såsom en undergruppering inom första kammarens höger, visserligen utan egen organisation, bestämt fixerad avgränsning eller distinkt utformat separat program, men företrädande i vissa frågor,

[1] Se bihanget.

särskilt sådana av taktisk konstitutionell innebörd, en från åsikterna bland förstakammar-konservatismens flertal divergerande tendens, vilken gör den berättigad att i en översikt av den konstitutionella partigrupperingen i kammaren tilldelas en särställning.

Reformkonservatismen äger gamla anor. Ståndsriksdagen hade på riddarhuset uppvisat representanter, som tydligt inställde sig såsom föregångare: under dess förra del i främsta rummet bröderna Löwenhielm, senare medlemmar av riddarhusets »junkergruppering» och Ugglas-Tersmedenska partiet.[1] Falangen mobiliserar omedelbart vid kammarriksdagens start. De högpolitska debatterna under dess första decennium få till stor del sin prägel av de energiska, väl genomförda inläggen från dess sida. Som dess främste representant framträder Henning Hamilton. Vid hans sida stå män såsom Schwerin, Wallenberg, bröderna af Ugglas. Även Ehrenheim, i sin konstitutionella åskådning stående på gränsen till det moderatliberala lägret, företräder i vissa delar överensstämmande synpunkter. Inom pressen sekunderar under vissa tider den politiska redaktionsavdelningen i den stora huvudstadstidningen Nya Dagligt Allehanda.

Huru skall regeringens verksamhets- och ledareförmåga kunna under givna förutsättningar till största möjliga effektivitet upprättas? Det är det problem, på vilket de reformkonservativas intresse och konstitutionella strävanden i främsta hand inriktas. Deras taktiska råd och riktlinjer för ernående av denna position åt regeringen skilja sig därvid i avgörande punkter från det vid denna tid förhärskande konservativt byråkratiska programmet. Kritiken av den byråkratiserade första De Geerska ministären liksom av den efterföljande Adlercreutz-Carlesonska konseljen, i någon mån återupptagen under ministären De Geer II, samt framför allt förarbetet och motiveringen för statsministerreformen, reformkonservatismens egenhändiga insats (Hamilton-Ehrenheim-Wallenberg) i den konstitutionella reformverksamheten, giva ett samlat uttryck åt dessa inre divergenser i dåtida konservatism.

De reformkonservativas utgångspunkt är: front mot den regerande riksdagen. »Maktens tyngdpunkt har genom representationsreformen blivit rubbad ur sitt läge, nya krafter äro satta i rörelse»; »vi stå inför perspektivet av ett styrande parlament», framhåller Hamilton redan i tvåkammarriksdagens första session.[2] Det är det faktum, som man har att taga i fast ögonsikte. Avvärjande av en utveckling i riktning mot regerande riksdag måste bliva konservatismens huvudintresse och främsta politiska mål. Efter detta måste man fast och konsekvent inställa sitt

[1] Ovan s. 19 f.
[2] 1867, FK. III, 321.

handlande. Tendensen övervinnes icke med självtillräcklig isolering över riksdagen eller passiv eftergivenhet och avvaktan. Därmed ernås aldrig en stark regeringsmakt. Sådant endast provocerar till än snabbare utveckling i nedgående riktning. Endast förmedelst ett aktionskraftigt ingripande direkt i själva representationen kan denna, i det genom riksdagsordningen bestämda konstitutionella läget, med framgång bekämpas.

Regeringen måste utvidga sin position i riksdagen. Den bör giva en samlande paroll, en programförklaring av ett eller annat slag, upprätta direkt rapport med närstående riksdagsgrupperingar, utbilda denna samverkan till ömsesidigt stöd och hjälp, möta oppositionen på dess egen mark och med dess egna vapen. Den bör genom ett målmedvetet, politiskt väl avvägt och av energiskt förhandlingsarbete i officiella och icke-officiella former understött initiativ gå representationen i förväg; med andra ord, med en aktivitet på skilda områden, som på en gång är smidig och fast, mångsidig och enhetlig, intaga den politiska arbetsgivarens plats.[1] Nödvändig förutsättning härför är en ministärbildning, som försäkrar åt departementschefsposterna administrationens bästa kapaciteter och åt den politiska taburetten den eminenta parlamentariska insikten och ledareförmågan, i fråga om program- och personval tar vederbörlig praktisk hänsyn till den riksdagspolitiska situationen utan att därför vara bunden eller förpliktad att stricte följa dess anvisningar, slutligen garanterar ett system i uppträdandet inför riksdagen, varigenom bevaras regeringens obrutna enhet och auktoritet: inskränkt reservationspraxis, noga begränsad prutmån med oeftergivliga minimifordringar för regeringsförslag, bevarad konsekvens utan brådstörtade omkastningar från riksdag till riksdag, självständig prövning av skrivelsedirektiv. I krävande konfliktfall skall regeringen resolut taga ställning i ultimata och kabinettsfrågor, eventuellt genom kammarupplösning, tillika med de konsekvenser detta i händelse av ond utgång bör medföra; d. v. s. bestämt avvisa kammarbeslut, när dessa äro oförenliga med regeringens självständiga

[1] Angående Wallenbergs projekt till grundlagsreform i och för tillförsäkrande åt regeringen på indirekt väg, genom ändring i bestämmelserna angående gemensam votering, av en till sin verkande kraft faktiskt utsträckt initiativrätt samt för motsvarande begränsning av den enskilda motionsrättens betydelse i budgetfrågor (mot. 1873, 1878, 1879, 1881), se Wallengren, Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen, s. 55 f. — Bland Wallenbergs övriga konstitutionella förslag märkes särskilt motiveringen till mot. 1873 FK. n:r 39 om upphävande av § 107 RF., samt därvid hållna anföranden i ämnet, FK. I, 463 f., i anslutning till av H. Hamilton vid upprepade tillfällen, alltifrån tvåkammarriksdagens begynnelse, gjorda anmärkningar mot gällande ansvarighetsordning (se exempelvis dennes Bidrag till granskningen av proposition till ny riksdagsordning, 1865, s. 15 f., och yttranden, FK. 1871 I, 455 f., 1872 II, 57, 86, 1874 III, 61; jfr i samma ämne Löwenhielm ovan s. 20 not 1). Den angliserande böjelsen är i nämnda Wallenbergs förslag liksom annorstädes i hans författningspolitiska argumentation i ögonen fallande. Såsom ett belysande exempel på detta särdrag i hans politiska skaplynne må till sist endast nämnas hans förordande av bruket med motiverad dagordning, 1873, FK. III, 372, 1874, FK. III, 80.

program, vid utomordentliga tillfällen föranstalta solidarisk avgång, i annat fall demission på den politiska ledarposten och möjligen av närmast berörda departementschef, under orubbat bevarad kontinuitet på övriga fackliga poster.

Detta är de reformkonservativa grundtankar och metodiska anvisningar för realiserande av programmet stark regering. I jämförelse med samtida byråkratiska konservatism syfta deras riktlinjer för konstitutionell nyorientering till betydande modifikationer i det strängt dualistiska programmet. Understundom hava de av denna anledning av motståndare inom det konservativa lägret, någon gång även av sina egna anhängare, angivits såsom rent av »parlamentariska». Hamilton synes finna beteckningen acceptabel. 1867[1] framhåller han såsom representationsreformens konsekvenser för statsskicket de tvenne alternativen: »en parlamentarisk styrelse eller ett styrande parlament»; i valet mellan dessa »föredrager jag obetingat och utan tvekan det förra». 1876[2] talar han om »det parlamentariska styrelsesätt», som ligger i andan av vårt nya samhällsskick; det »synes mig ligga i sakens natur att vårt styrelsesätt måste utveckla sig till att allt mer och mer bliva, vad man kallar parlamentariskt». Överensstämmelsen mellan de av reformkonservatismen rekommenderade ministeriella arbetsmetoder och parlamentariska sedvanor förefaller även till det yttre frappant. Dess »regeringsprogram», »partiregering» och »regeringsparti» tycks nära ansluta till parlamentariska förebilder; en angliserande tendens förefaller vara omisskännelig. Även »konseljpresidentskapet», i synnerhet sådant det av Wallenberg motiveras och utformas[3], synes åt monarken vid sidan av premierministern vilja giva en plats, som starkt erinrar om konungens tillbakaskjutna plats enligt den välbekanta Thiers'ska programsatsen för parlamentarisk regeringsregim.

Detta kan dock icke fördölja bestämda avvikelser i väsentliga punkter. Reformkonservatismen har av praktisk-politiska skäl lånat vissa parlamentarismens yttre attribut och tekniska verksamhetsformer. Däremot har den icke erkänt de konstitutiva, principiella fordringarna i den parlamentariska läran, framför allt icke i avseende på ministärbildningen. Hamilton förklarar visserligen i sina kommentarer till 1871 års ministerkris[4], att det är »för en departementschef, som saknar riksdagens förtroende, omöjligt att gagna på sin plats, varav följer, att hans avskedande numera

[1] FK. III, 321 f.

[2] DA. n:r 80, 90.

[3] Mot. 1875, FK. n:r 46, yttranden 1875, FK. 24: 4, 19, 1876, FK. 4: 25 f. Att tanken på statsministerämbetet är »ingiven av utländska föredömen» medgiver även Hamilton, DA. 1870, n:r 80.

[4] Broschyren Ministerkrisen, av G. N., s. 5 f.

blivit en politisk nödvändighet — — Det faktiska förhållandet är det här angivna, och därom torde meningarna ej vara delade.» Samtidigt inskärper han emellertid, att därest med ett »parlamentariskt styrelsesätt» menas »en nödvändighet för regenten att välja sina rådgivare inom riksdagens eller den ena eller andra kammarens majoritet», är detta icke för svenskt författningsliv gällande. »Seden fordrar det icke hos oss, och anspråket därpå är allt för opraktiskt att förtjäna avseende.» Så framhåller han även vid ett senare tillfälle:[1] Till konungens allenastyrande myndighet »måste i väsentlig grad höra, att konungen äger att själv utvälja sina rådgivare, och vidare att icke blott själv välja dem, utan ock äga behålla dem, så länge de äga hans förtroende och han anser sig just med dem kunna styra till fäderneslandets bästa.»

Det »parlamentariska» begrepp, som låter sig förlika med en sådan uppfattning, vilken f. ö. vid berörda tillfälle 1871 leder till konklusionen, att ministärens totala demissionsansökan varit omotiverad[2], är uppenbart av synnerligen löslig beskaffenhet. Hamilton har själv[3] sökt giva en beskrivning av detsamma, såsom innebärande »det förhållande, då regeringen mer eller mindre är beroende av riksdagen icke blott ifråga om ledande grundsatser utan också i avseende på valet av konungens rådgivare». Bestämningen i sin ytterligt vaga konturgivning visar, hur ytlig reformkonservatismens känning med parlamentariska ledsatser i själva verket är. Närmare granskad visar sig terminologien — däruti för övrigt överensstämmande med tidens lösa språkbruk — använda en parlamentarisk etikettering, som med det äkta patenterade firmamärket har föga gemensamt. Den monistiska stommen saknas. Den »parlamentarism», till vilken de reformkonservativa bekänna sig, är förankrad på specifikt konstitutionell botten. Den sträcker sig ej utöver den praktiskt politiska, med beaktande av statsnyttans krav motiverade, hänsyn, som ligger i det konstitutionella statsskickets väsen. Dualismen blir ingalunda uppgiven. Endast är den genom en starkare betoning av den politiska samverkans nödvändighet förmildrad. Syftemålet är ytterst att giva maktbalansen effektiv inre styrka. Därav bl. a. reformkonservatismens stränga fasthållande vid den representativa dualismen. Kammarpariteten erhaller en betoning, som utesluter underhusparlamentarisk lik-

[1] 1873, FK. III, 281.

[2] »Ett ombyte av hela konseljen förutsätter något annat skäl och en djupare liggande orsak, än den ena kammarens eller till och med riksdagens beslut i en enstaka fråga, åtminstone så vida detta beslut ej vore av beskaffenhet att göra styrelsens regelbundna gång omöjlig, då i själva verket ett revolutionärt tillstånd inträtt.» Ministerkrisen, s. 6.

[3] FK. 1876, 4: 29. 1871 benämner han i stället i nämnda broschyr, med mera rätt, det förhållande, som 1876 av honom angives såsom parlamentariskt, ett stadium »i det parlamentariska styrelsesättets riktning». Jfr den vaga bestämningen 1870, DA. n:r 90.

som riksdagsparlamentarisk samling.[1] Fundamentet för reformkonservatismens strävan vilar på konstitutionell maktdelningsgrund.[2]

Med statsministerreformen och den föregående intensiva propagandan mot byråkratiseringstendensen inom regeringssystemet har reformkonservatismen gjort sin stora självständiga insats. Dess åskådning och praktiskt-politiska ledsatser hava delvis inarbetats i riksdagsopinionen, märkbart influerat på regeringens hållning och genom det nya ämbetet erhållit en direkt företrädare eller åtminstone symbol för sina idéer. Den får under närmast följande år i redaktören och skriftställaren Marcellus-Bergstrand sin historieskrivare och skicklige popularisator. I hans tätt på varandra följande, mycket spridda och lästa skrifter upptagas och utformas dess grundsatser av en smidig penna med pregnant klarhet samt bliva sålunda på 1880-talet allmän egendom.[3] Ministärernas historia under tvåkammarriksdagens första årtionden exproprieras utan allvarlig konkurrens från annat håll till förmån för den reformkonservativa behandlingen! Samtidigt börja emellertid skiljaktigheterna mellan de schismatiska riktningarna inom konservatismen att försvinna. Reformkonservatismens åskådning upptages till viss del av majoriteten. Det protektionistiska högerpartiet tillägnar sig i åtskilliga avseenden dess praktiskt-poli-

[1] För alla de konservativa, som räknats till den reformistiska grupperingen, gäller, att de med synnerlig skärpa framhävt den inre riksdagspolitiska maktbalansen, strängt fasthållit vid kammarlikställigheten och samtidigt i sin politiska huvudgärning företrätt ett anti-kompromissprogram praktiskt ledande till ett skärpt accentuerande av karaktärsskillnaden mellan kamrarna. Någon tyngdpunktsteori har sålunda hos dem på intet sätt vunnit insteg. Tvärtom har en av dem, Wallenberg, direkt ingripit med upprepade försök att yttermera grundfästa riksdagsdualismen genom statsrättslig inskränkning i gemensamma voteringens användning. Se ovan, s. 518 not 1.

[2] Föregående framställning har i skilda sammanhang, vid granskning av den reformkonservativa kritiken mot ministären De Geer 1867—70, i samband med den Ugglas'ska aktionen 1868 samt vid undersökning av motiven inom konservativa grupper för befordrande av statsministerreformen och för understödjande av den Posseska statsministerkandidaturen haft anledning att understryka detta förhållande. Den i texten givna undersökningen avser att slutgiltigt styrka detsamma. — Beträffande Ehrenheim, som, i enlighet med vad ovan framhållits, intager en mellanställning på gränsen till den moderatliberala riktningen, hänvisas till vad förut anförts (s. 166 not 1) samt ett hans yttrande i 1874 års dechargedebatt, FK. III, 61, där han uttalar sig mot parlamentarismen såsom ett »främmande element i vårt statsskick, med sina täta ministärväxlingar skadliga utväxter på det konstitutionella statsskickets ädla stam». Några minnen, s. 65.

[3] Förteckning över Bergstrands viktigare skrifter återfinnes i registret. Såsom belägg för hans anslutning till de reformkonservativa hänvisas särskilt till hans allmänna systemkritik vid behandlingen av ministerskiftena och uppslutning vid den reformkonservativa kritikens sida i debatten under senare delen av 1860- och 1870-talen, varvid särskilt uppmärksammas Ministerskiftenas historia, 1884, s. 65 ff., 74. Jfr även hans karaktäristik av H. Hamilton i Politiska silhuetter samt i personhistorisk uppsats i Dagens krönika 1886. Marcellus' i vissa partier starkt tendentiösa framställning är till stora delar en samarbetning av hans genom en lång följd av år (1874—91) utövade propaganda för den reformkonservativa saken i Nya Dagligt Allehandas ledareavdelning. Hans uppfattning i enskilda frågor präglas dock alltid av stor självständighet

tiska postulater, dock betydligt reducerade beträffande de parlamentariserande tendenserna. Reformkonservatismens främsta pioniärer avgå ur riksdagen. Den upphör att existera såsom självständigt verkande politisk särriktning, för att först tvenne decennier senare, under helt olika förhållanden, vinna parlamentarisk reinkarnation i ny gestalt.

Vid sidan av de konservativa står under nya riksdagsskickets första artionden första kammarens breda *moderata gruppering* eller såsom den, även med avseende på dess författningspolitiska hållning, kan benämnas: kompromissriktningen — en direkt arvtagare till ståndstidens moderata medelklassliberalism. Dess placering inom kammaren är vänsterpartiets, endast med en obetydlig gruppering utanför flygeln såsom utlöpare från andra kammarens lantmannaparti markerande en radikalare riktning; inom riksdagen åter centerpartiets, mellan de konservativa i första kammaren och lantmannapartiet i den andra. Sitt annex inom andra kammaren söker den inom stadsrepresentanternas kretsar, där dock under periodens tidigare del konservatismen med sin starka representation inom »intelligensen» synes hava övertaget; senare nygruppering i »centerns» partiorganisationer försätter moderatliberalismen i gynnsammare läge. Såsom dess representativa män framträda i främsta rummet det nya riksdagsskickets upphovsman De Geer och dess förste vetenskaplige kommentator professor Rydin, ledamot av första kammaren 1867—75, av andra kammaren 1876—78, 1882—90, medlem av konstitutionsutskottet 1867—75, 1877, 1888—90. Bland övriga i mer framträdande ställning Bergstedt, tidskriften Samtidens kunnige och väl initierade redaktör 1871—74, vidare Gripenstedt, Forssell, F. F. Carlsson, K. Ekman, C. G. Hammarskjöld samt, under en senare tid, Themptander, Krusenstjerna, Gustav Tamm, Hugo Tamm, C. von Friesen, i viss mån även Boström.[1]

Den moderata åskådningens allmänna karaktär är genomgående kompromissarisk. Man frestas säga: kompromissen är gjord till högsta princip. Den är av riktningens främste betecknad såsom politikens kvintessens.[2] In medio consistit virtus. De konstitutionella frågorna utgöra

[1] Riktningens begränsning är åt båda sidor, särskilt åt höger, flytande. Inom dess samlingslinjer rymmas skilda schatteringar, till vänster av mer moderat-*liberal* färgläggning (Hugo Hamilton, Rydin, Themptander, Berger), till höger av moderat-*konservativ* (G. Åkerhielm, Boström). Den senare står reformkonservatismen ytterligt nära (jfr De Geer och Ehrenheim tiden 1868—70 samt ställningen i fråga om statsministerreformen!); — Rörande den i det föregående i samband med den historiska framställningen, givna exemplifiering och kommentering ur skilda synpunkter av den moderata konstitutionella åskådningen hänvisas särskilt till behandlingen av de moderatliberala ledsatserna för representationsförändringen och statsministerreformen och under diskussionen om den ministeriella taktiken 1867—70 (ovan s. 117 ff., 228 ff., 136 f.). Till jämförelse åberopas den i inledningskap. givna, kortfattade teckningen av den äldre moderatliberalismens konstitutionella medlardoktrin (ovan s. 19).

[2] Minnen II, 148 (efter Macaulay). »Hela det konstitutionella statsskicket utgör redan till sin idé icke annat än en modifikation av olika grundsatser.» Att man

härifrån icke något undantag. De infogas i ett typiskt centerprogram. Opportunismen har därvid fått brett utrymme sig tillmätt. Texten tolkas varierande av skilda kommentatorer; av en och samme med icke obetydande nyansering från den ena gången till den andra. — Programmet, sådant det av De Geer utformas, vill å ena sidan fasthålla vid den specifikt konstitutionella grundsatsen om en fri och självständig regeringsmakt, principiellt ställd »ovan partierna», med personligt inflytande och initiativ i betydande mån tilldelat monarken och med rekrytering av rådkammaren verkställd efter noga beaktade sakliga grunder, i enlighet med konungens förtroende. Ministärdemissionernas omfattning bör i överensstämmelse därmed omsorgsfullt begränsas. Den fackliga kontinuiteten skall genom största möjliga stabilitet på departementschefs- och konsultativa posterna hållas vid makt.

Programmet söker å andra sidan konciliant tillmötesgå representationens krav på medinflytande i regeringspolitiken genom att tillråda monarken att, om så är behövligt, med undertryckande av egna individuella böjelser, följa den allmänna riktning, som inom riksdagen gör sig gällande samt genom dess överläggningar och beslut i olika frågor kommer till uttryck. Han bör därför välja rådgivare, som äro riksdagens förtroendemän samtidigt som de äga hans och varandras förtroende. Särskilt skall denna politiska hänsyn beaktas vid valet av statsrådets främste ledamot. För den politiska ledareställning, som efter statsministerinstitutionens inrättande blivit honom i princip tilldelad, blir parlamentariska kvalifikationer och personligt riksdagspolitiskt inflytande som regel en nödvändig förutsättning. Man tager avstånd från den parlamentariska fordran, enligt vilken konungen skulle vara ovillkorligt förpliktad att alltid och under alla förhållanden kalla riksdagsmajoritetens ledare till rådsbordet, och i överensstämmelse med vilken regeringsmakten obligatoriskt skulle tillfalla en styrelse av ministrar under en partiledare-konseljpresident, tillhörande representationens majoritet. Men man bestrider samtidigt den konstitutionella lämpligheten av en konungamaktens politik, som med personlig egennmäktighet söker i vitala spörsmål regera mot den stadgade allmänna meningen, sådan den i riksdagsmajoriteten

i representationsförslaget 1863 icke funnit »ett konsekvent genomförande av en viss grundsats», utan där sett »samlade och delvis tillämpade nästan alla, även de mest stridiga åsikter» (Henning Hamilton), må alltså, framhåller dess skapare, icke förundra. Därmed har man ifråga om dess ändamålsenlighet intet bevisat. De Geer, Några ord till försvar för det vilande representationsförslaget, 1865, s. 44 f., Minnen I, 238. »Min strävan har oftast varit», förklarar De Geer en gång i en karaktäristisk passus i en »politisk trosbekännelse», »att föra fram liberala idéer men endast så långt, som att de konservativas bistånd åtminstone till väsentlig del kunde vinnas; och min ställning har därför lika ofta varit att utöva ett framdrivande tryck på de konservativa som ett återhållande på de liberala.» Minnen I, 178.

manifesterats. Endast särskilda, tvingande omständigheter göra sådan avvikelse berättigad. Noggrann prövning från fall till fall, av riksdagsoppositionens beskaffenhet, av föreliggande konfliktärendens vikt i enlighet med statens intressen, av de reella utsikterna för konstitutionell kamppolitik, bör därvid föregå.[1] Tyngdpunkten i maktrelationen mellan regering och riksdag skall varken ligga hos den förra eller den senare. Den skall basera sig på nära samverkan under ömsesidig hänsyn. Liksom vid val av allmänt regeringsprogram och personell rekrytering av konseljen den parlamentariska opinionen omsorgsfullt bör observeras, så bör även i övrigt tillbörligt tillmötesgående visas: representationens fria beslutanderätt skall vårdas under grannlaga beaktande av ämbetsmannarepresentanternas frihet; endast i yttersta nödfall är lämpligt att använda särskild påtryckning i form av kabinettsfråga. Reciprociteten fordrar, att från den andra parten motsvarande hänsyn visas för regeringens självständiga verksamhet.

Regeringen skall ej närmare engagera sig med någon viss, bestämd del av riksdagen. Den bör, enligt De Geers mening, icke ingå fastare partiförbindelser, vare sig genom upptagande av partiledare i konseljen eller genom avtal av annan art. Åtminstone finge den ej upprätta några ensidiga sådana. Skulle partimän upptagas i rådkammaren, borde detta ske i »blandnings-» eller koalitionsministärens form. Om dessa principer — såsom förhållandena utvecklade sig och De Geer själv blev tvungen att erkänna (1880) — ej med framgång ginge att alltigenom uppehålla, utan regeringen bleve tvungen att, mer eller mindre varaktigt, söka sig en närmare partiorientering inom riksdagen, vilket andra representanter för moderatliberal åskådning med betydligt mindre utpräglad partipolitisk aversion än De Geer, särskilt kompromisspartiets ledare Karl Ekman, redan länge förordat[2], borde denna ske i former, som i möjligaste mån

[1] Särskilt observeras De Geers uttalanden, Minnen II, 219, rörande en »ministärs fosterländska plikt» att under vissa förhållanden — exempelvis i händelse hela riksdagen i försvarsfrågan förhastat antoge sådana grunder, som icke läte sig tillämpas utan fara för rikets ekonomiska ställning eller som avsågo inrättande av ett försvar, vilket vore sämre än den gällande ordningen — icke, såsom i normala fall borde ske, vika från sin plats och låta »de krafter som förmått åstadkomma resulatet (det mot ministärens mening stridande riksdagsbeslutet) få utföra verkställigheten», utan »stanna kvar för att underkänna riksdagens beslut». Huru De Geer tänkt sig ställningen, i händelse riksdagsmeningen, eventuellt hävdad i ordinarie nyval för andra kammaren eller vadeval, visar sig vara av mer stadgad beskaffenhet och konfliktläget därvid antager varaktig karaktär, beröres icke.

[2] Jfr uttalanden av Hugo Hamilton, C. F. Wærn, Bergstedt i debatten rörande detta ämne 1867, 1870 (ovan s. 133 f.). Huru förhållandena tvingade till betydande modifikationer i de av De Geeer ursprungligen deklarerade och följda maximer, särskilt under tullstriderna, i den Themptanderska ministärens tid med dess relativt intima och konstanta förbindelser med det ena av de tvenne stora partiblocken, är förut framställt. Anmärkas bör därvid, att Themptanders konstitutionella åskådning, vars allmänna karaktär (ovan s. 357 not 1) präglas av en klarare liberal färgton än den upp-

bevarar självständigheten och medlarställningen. Regeringen skall i överensstämmelse därmed, enligt vad från begynnelsen var De Geers avsikt, söka sitt stöd i riksdagens båda kammare. Kamrarnas grundlagsenliga likställighet, avsedd att åt desamma i huvudsak giva lika »inre styrka», fordrar under normala förhållanden en dylik, jämnt fördelad, hänsyn till representationens båda hälfter. Där detta på grund av kamrarnas, tyvärr mer än önskligt och beräknat, utvecklade starka karaktärsskillnad, vars hämmande inverkan på ett fruktbärande samarbete och på regeringsmaktens positiva ledareförmåga det åligger centergrupperingarna att genom konsekvent förmedlingsarbete söka så långt möjligt häva (»kompromissens» konstitutionella syftning), icke går att strängt upprehålla, bör regeringen likväl inrikta sitt arbete på en systematisk förlikningstjänst och icke alltför ensidigt ingå fast engagement med någondera av kamrarna.[1] Grundregeln för en konstitutionell regerings uppgifter kräver detta. Medlarkallet måste vidmakthållas.

Inom regeringsmakten skall förhållandet mellan konung och statsråd regleras efter motsvarande principer, i enlighet med en »sant konstitutionell anda».[2] Liksom konungen vid ministärbildningen äger initiativet, en viss valfrihet samt det slutliga avgörandet, även om praktiskt-politiska skäl gjorde det alltmer nödvändigt att själva förhandlingsproceduren omhändertogs av den designerade statsministern, så skulle han på regeringspolitiken genom sin personliga auktoritet och sakliga erfarenhet äga inflytande och, i sista hand, rätt till ministärombyte. Erkännas måste, att inflytandet betydligt förminskats i jämförelse med äldre tider. Man är till och med benägen anse, att tyngdpunkten inom regeringsmakten definitivt ligger och bör ligga i statsrådets hand. Konseljens utbildning till ministär, dess förbindelse med och stöd hos representationen, statsrådens politiska ansvarighet inför riksdagen och allmänna opinionen, ej blott för rådslag men för regeringens förande, deras sammanhållning under enhetlig ledning av en statsminister, vars befogenheter med den fortgående utvecklingen erhålla starkt växande betydelse, medför nöd-

fattning, som företrädes såväl av De Geer som andra moderata i rådkammaren under denna tid, i berörda avseende torde hava haft betydligt mindre hämningar att övervinna. Hans praxis och uttalanden tyda på en personlig benägenhet att genom utvidgande av de ministeriella parlamentariska förbindelserna i avsevärd grad lossa på den De Geerska samverkansteoriens jämförelsevis stela, försiktigt restriktiva regler. Liknande gäller i viss mån Boström. Ehuru till allmänpolitisk uppfattning mer konservativt lagd, är han såsom gammal partiman böjd att i sin statsministerverksamhet giva partirelationerna en särdeles inflytelserik plats i det ministeriella arbetet. Att emellertid, under dessa modifikationer i den moderata uppfattningen av partiförbindelsernas plats och vikt i regeringsverksamheten, kravet på regeringens självständiga medlarroll bevaras och bevakas, ehuru 1885—88 utsatt för stark pressning, är förut belyst.

[1] Se bihanget.

[2] Se bihanget.

vändigtvis detta. Det gamla »allenastyrandet», den »personella» konungastyrelsen »i öppen eller förtäckt gestalt», är av utvecklingen dömd. Monarken får finna sig uti att se sin förra ledarställning beskuren och sin personliga inflytandessfär begränsad, i synnerhet i uppträdandet utåt, där stark återhållsamhet är påkallad. Men man vidhåller, gent emot anklagelserna för »parlamentarisk efterhärmning», att konungen alltjämt besitter en mycket betydelsefull ställning, direkt genom ovan anförda maktresurser, indirekt genom den ökade styrka och verkningsförmåga, som tillfaller regeringsmakten i och med dess effektiva organisation såsom ministär.

Ovan givna teckning av grundlinjerna i den moderata riktningens konstitutionella teori, sådan den i synnerhet i De Geers åskådning kommit till uttryck, må kompletteras, i en något annan version, av ett referat av Rydins avhandling »Om det parlamentariska styrelsesättet och dess förenlighet med svenskt statsskick» (Svensk Tidskrift 1876). Skriven av en man med på en gång politikerns praktiska förfarenhet och vetenskapsmannens teoretiska insikt, lämnar den en värdefull samtida kommentar till det svenska statsskicket i dess momentana läge vid tiden för statsministerreformen samtidigt som den utgör den mest ingående systematiserande behandling, vår litteratur äger, av den moderatliberala doktrinen under senare delen av 1800-talet.[1]

Såsom titeln angiver, inriktar författaren sin undersökning på frågan om »förenligheten» av parlamentarismen och det svenska statsskicket. Han utgår för detta ändamål från en allmän bestämning av det konstitutionella eller representativa styrelsesättet inom monarkien. Vid närmare specificering finner han det böra uppdelas i tvenne huvudtyper: det konstitutionella och det parlamentariska styrelsesättet. Det senare bildar en trängre, speciell utveckling av det förra.

Vissa gemensamhetsdrag återfinnas i deras mest utbildade former. Då ingen regeringsmakt kan göras gällande utan medverkan av en inför representationen ansvarig rådgivare och då regeringens verksamhetsförmåga i väsentlig mån betingas av representationens benägenhet till anslags beviljande, bliver konungen förpliktad att tillse, att han omgiver sig med rådgivare, som åtnjuta representationens förtroende. På detta sätt bliva dessa senare, i kraft av sitt förhållande till representationen, sitt ansvar inför densamma, ej allenast konungens

[1] Med Rydins i denna avhandling av 1876 uvecklade konstitutionella åskådning må jämföras, utom hans förut (s. 121 f.) refererade broschyr från 1865, Betraktelser i representationsfrågan, samt de under 1850-talets senare hälft hållna föreläsningarna över Sveriges statsförfattning, hans inlägg i riksdagen i konstitutionella debatter vid skilda tidpunkter, särskilt anföranden vid behandlingen av regeringsförslaget om delegationsrätt 1868, FK. III, 315 ff., samt i dechargedebatterna 1872, FK II, 73 ff., 1874, FK. III, 47 ff., jämte res. till dechargebetänkandet sistnämnda år. Rydins stora arbete över Svenska riksdagen 1873, 1878—79 behandla även, i vissa partier, frågor av intresse i här berörda avseende; så även skriften om Unionen och konungens sanktionsrätt, 1883, med dess diskussion av parlamentarismens allmänna förutsättningar i norskt statsskick (s. 114 ff.); likaledes artiklar av författningspolitiskt innehåll i Nordisk Familjebok, äldre upplagan, särskilt angående »minister» och »parlamentarism» (1888).

utan även riksdagens förtroendemän och komma genom denna sin ställning att både bereda riksdagen och sig själva ett oavvisligt inflytande på regeringsbesluten. De få på grund av sakkunskap, ansvarig ställning och sammanslutning såsom ministär under ledning av en konseljpresident »ett så bestämmande inflytande på regeringsärendena — — att konungen, så vida han valt rådgivare, för vilka han har förtroende, i de flesta ärenden låter antingen ministerrådet eller varje särskild minister avgöra och i konungens namn besluta över ärendet. Regeringsärendena bliva sålunda i allmänhet huvudsakligen avgjorda efter ministrarnas vilja, om ock styrelsens riktning och ministärens karaktär blir bestämd av konungen eller den av ministärens medlemmar, åt vilken han givit förtroendet av ledande minister». Vidare måste flertalets mening inom representationen utöva ett väsentligt inflytande på styrelsen. »Till följd härav är det önskvärt, att de män, konungen utser till rådgivare, jämväl äro utrustade med egenskaper för att kunna bestämma den allmänna meningens riktning och vid samhällsfrågornas handläggning hos riksdagen äro färdiga till initiativ och mäktiga att öva ett bestämmande inflytande på deras avgörande, så att de på en gång äro styrelsens förnämsta organ och den allmänna meningens ledare inom riksdagen.»

»Så långt går det allmängiltiga konstitutionella kravet», nämligen, väl att märka, »såsom något önskvärt, ej såsom något befallande». I den händelse representationens ledare icke äga inflytande »på grund därav att de gå i spetsen för en bestämd politisk riktning, som innebär ett bestämt politiskt program i för samhället viktiga frågor, eller utöva chefskapet såsom blott verkställande direktörer i ett konsortium av enskilda intressen», äger icke ovan anförda allmänna regler för konstitutionell styrelse sin tillämplighet. Slutsatsen blir alltså: »Under vissa förutsättningar, ja under normala förhållanden *bör* överensstämmelse äga rum mellan riksdagens majoritets åsikter och regeringens system.»

Speciellt karaktäriserande för det parlamentariska styrelsesättet är: *Antingen,* såsom i dess avart den republikanska franska s. k. parlamentarismen, även under vår frihetstid praktiserad, att, i korthet sammanfattat, »flertalets partiledare alltid skola vara konungens rådgivare», nämligen såsom partiets »språkrör och blinda verktyg», såsom »riksdagens expeditionsutskott». *Eller,* i dess klassiska engelska form, att flertalets partiledare alltid skola vara konungens rådgivare, men »såsom den allmänna meningens och riksdagsmajoritetens ledare, ej dess tjänare». Oavvisliga förutsättningar för den senare, genom rättssedvänja utbildade, parlamentarismen i egentlig mening äro i främsta rummet: en allmänanda, som samlar sig i vördnad för lagens förpliktande kraft, d. v. s. för den över partierna stående rättsordningen, en självstyrelse grundad på medborgerlig plikt, som förbinder regeringsmakt, parlament och kommun, slutligen en förmögen aristokrati, vilken med självständighet, pliktkänsla och statsmannaskicklighet solidariskt hävdar *alla* medborgares frihet och rätt.

Rydin jämför med denna parlamentariska författningsbyggnad Sveriges statsskick. Detta visar sig »vid ett flyktigt ögonkast alldeles främmande för allt slags parlamentarism», vare sig av engelsk eller fransk typ. Såsom bevis härför hänvisas till de antiparlamentariska dragen i konstitutionen: bestämmelserna angående konungens allena-beslutanderätt och statsrådens beredande, föredragande, rådgivande och verkställande befogenheter, föreskrifterna rörande kompetensgränser mellan konung och riksdag, bland vilka särskilt märkas bestämmelserna mot anslagsvägran, vidare grundlagsbuden om kamrarnas likställighet, angående fast förvaltningsordning, rörande statsrådens ansvarighet, varjämte slutligen påpekas bo-

stadsbandet i andra kammaren, »vilket utgör hinder för att landets mest framstående och till statsråd lämplige män alltid kunna väljas till riksdagsmän och jämväl vållar, att den, som ej är bosatt i huvudstaden och kallas till statsråd, blir vid nya val obehörig att omväljas till andra kammaren». Senare anmärkes bl. a. även, hurusom grundlagen ej »tillåter någon kammare att, likasom i Danmark, med användning av motiverade dagordningsbeslut undandraga sig frågors avgörande och, i stället för svar i sak, giva personliga misstroendevota mot en eller flera av konungens rådgivare».

»Om sålunda för våra grundlagsbestämmelser, sådana de nu lyda och sådan deras rättsliga betydelse ännu erkännes, allt slags parlamentariskt styrelsesätt är främmande, så får man likväl därföre ej föreställa sig, att ett sådant styrelsesätt är med dessa grundlagsbestämmelsers bibehållande något omöjligt. Liksom i England det parlamentariska styrelsesättet har utvecklat sig, utan att roten därtill kan uppsökas i dess gällande statsrättsliga lagar, så har i viss mån även hos oss styrelsesättet genom de faktiska förhållandena i vår politiska utveckling blivit något annat, än vad det var enligt 1809 års grundlagsstiftares föreställningssätt, och kan ytterligare utveckla sig till något annat än vad föreställningssättet nu antager; och frön till en utveckling i parlamentarisk riktning saknas ej i 1809 års regeringsform.» Bestämmelserna rörande kontrasignationsvägran och solidariskt ansvar för givna råd, omorganisationen 1840 av statsrådet och därmed åtföljande koncentration av detsamma, exemplifiera detta. Utvecklingen har även faktiskt lett i en riktning, som pekar mot parlamentarism. »Konungen har nödgats faktiskt inrymma en ej ringa del av styrelsen» åt statsrådet på grund av omöjligheten att själv medhinna de ökade ärendena. Han »måste faktiskt överlåta åt statsrådet avgörandet av de flesta regeringsärenden»; hans beslut fattas i enlighet med statsrådsberedningens tillstyrkan; statsrådsberedningen har blivit ett »ministerråd»; ärendenas föredragning i konseljen bliva i de flesta fall en formalitet. »Statsrådet har sålunda faktiskt utvecklat sig till ett regeringsråd, vars mening blir bestämmande för de flesta regeringsärendenas avgörande.» Statsministerämbetets inrättande slutligen har givit statsrådet »en fullständig organisation såsom ministär». Beträffande ministerutnämningarna hava »de faktiska förhållandena förbundit konungen att ej lämna representationens tänkesätt utan avseende». Det förefinnes för honom en »förpliktelse att fästa avseende» vid detta vid val av rådgivare. Svenska statsrådets medlemmar sitta på en gång på konungens och riksdagens förtroende. Utan att uppoffra grundlagens fordran på kunskaper hos statsrådets medlemmar stärkes härigenom bandet mellan konung och riksdag och förhöjes styrelsens verksamhetsförmåga.[1] »Konungen är visserligen icke genom någon till förpliktelse övergången praxis bunden att utse till rådgivare endast sådana, som tillhöra någon av riksdagens båda kamrar.» Dock *kan* utan hinder av regeringsformen på grundval av

[1] Rydin varierar denna synpunkt senare: Vid meningsstrid i viktigare samhällsfrågor är det helt naturligt, att de som hava att påräkna det kraftigaste stödet hos riksdagen »intaga den plats i statsrådet, som de besegrade förut innehaft». »Då ingen skiljedomare finnes, som avgör, vilken av stridande meningar har bästa skälen för sig, så bör merendels den mening, som vinner pluralitetens bifall, av konungen antagas såsom den riktigaste och bliva bestämmande för regeringens handlingssätt. — Blott i undantagsfall kan man avvika från denna grundsats.» Så gäller den exempelvis icke, då de meningsriktningar, som bilda pluraliteten för ett avslagsyrkande, »sins emellan ej äga något inbördes sammananhg eller endast sammanhållas av gemensamt enskilt intresse», eller då majoriteten »ej gjort sig förtrogen med frågans art och beskaffenhet». Här tillfaller alltså konungen »skiljedomar-kallet».

riksdagens beskattningsrätt och § 107 regeringsformen en sådan praxis utveckla sig. Men övriga, nödiga förutsättningar för parlamentarisk utveckling saknas. De politiska villkor, på vilka det engelska statsskicket grundar sig, finnas icke: Ej en motsvarighet till den engelska aristokratien med dess politiska, sociala och ekonomiska ställning. Ej sådana partigrupperingar, som sluta sig kring bestämda program angående *sättet* för de viktiga frågornas lösning under ledare »fullvuxna ministerkallet». Ej heller en därför anpassad kamrarnas inbördes ställning samt lämplig sammansättning med nödig kapacitetsnivå hos andra kammaren.[1]

»Vårt statsskick synes således genom de i våra grundlagar innehållna bestämmelser vara försäkrat såväl mot det parlamentariska styrelsesätt, som England utvecklat, som även, och detta ännu mera, emot ett sådant slags parlamentarism, som från Frankrike har utbrett sig. Men därföre att våra grundlagsbestämmelser innebära ett skydd emot parlamentarismens vådor äro de likväl i och för sig icke tillräckliga att bortjaga dem. Det finnes nämligen intet lagbud, som i och för sig kan upprätthålla en bestämd ordning. Varje grundlagsbud *kan* sjunka ned till en form, vars innehåll förlorar sin kraft. Huruvida det genom grundlagens föreskrifter fastställda statsskicket skall kunna bevaras och utvecklas i överensstämmelse med grundlagens anda, detta beror av det sätt varpå lagbestämmelserna tillämpas.» Man kan härutinnan ej värja sig för vissa farhågor. Tendenser förefinnas, som, om styrelsen ej är på sin vakt, kunna leda till en »regeringens sönderdelning i de särskilda departementsärendenas handläggning», varvid regeringens ställning såsom den allmänna meningens och riksdagsverksamhetens ledare åsidosättes för de speciella förvaltningsärendena; riksdagen rycker sålunda allt längre in uti den egentliga styrelseverksamheten och förvaltningen. De vådligaste följder vore av en sådan utveckling att förutse. Skall regeringen behålla sin behöriga konstitutionella ställning, är det nödvändigt, att den ständigt uppmärksammar och vidtager åtgärder för att i en för fosterlandet gagnelig riktning leda de rörelser, som i alla verksamhetsgrenar framträda i samhället. Regeringen bör icke endast i förhållande till riksdagen intaga en mer passiv ställning och huvudsakligen visa sin aktivitet uti en överallt övervakande och livande verksamhet för bevarande av rättsordningen och främjande av materiellt välstånd och andlig kultur inom gränser, som det från riksdagen utgående initiativet angiver. Den bör i förhållande till riksdagens önskningar och förslag med oväld och partifrihet såsom skyddare av allas rätt och upphöjd över de enskildes intresse öva en sovrande och renande verksamhet, själv taga initiativ i samhällsfrågorna, städse vara verksam för besegrande av det motstånd, vilket väntar varje förslag, som fordrar uppoffring å medborgarnas sida, koncentrera sin kraft för att kunna gå i spetsen i den parlamentariska strid, som ingår i samhällsarbetet, och sålunda hävda sin ställning såsom den allmänna meningens och representationens ledare. Om så sker, skall Sveriges nuvarande statsskick, uppfört till ett värn mot såväl furstesuveränitets som folksuveränitets vådor, hålla provet.

Den Rydinska teckningen av kompromissriktningens, närmare bestämt dess moderat-*liberala* falangs under nya riksdagsskickets första

[1] Rydins uppfattning av de antiparlamentariska dragen i svensk författning och författningsliv upptager väsentligen alla de fakta, som bruka i detta sammanhang anföras. Jfr hans egna och De Geers utförande av samma ämne i diskussionen 1865 (ovan s. 121 f.), samt Grenander, I statsministerfrågan, 1876, s. 16 ff., Bergstedt i tidskr. Samtiden (särskilt $^{6}/_{12}$ 1873), Kjellén i anförda tidningsuppsats från 1892 (ovan s. 512 not 3), Fahlbeck (ovan s. 512 f.).

årtionden, konstitutionella ledlinjer giver en god bild av huvuddragen i desamma. Den visar dess ivriga konstitutionella brobyggnadsarbete i syfte att, så långt möjligt, övervinna klyftan mellan den gamla dualismen och de riksdagspolitiska kraven. Till skillnad från den konservativa doktrinen söker den vid sin tolkning av den gällande författningen dämpa de strängt dualistiska dragen och framhäva de utvecklingsmöjligheter i riktning mot starkare utbildad politisk samverkan mellan statsmakterna, som i densamma finnas inneslutna. Särskilt understryker den därvid den betydelse, som den inre konstitutionella utvecklingen, understödd av senare författningsändringar (1840), äger för utfyllande av bristfälligheter i konstitutionellt hänseende och för modifierande av dess ursprungligen avsedda, i tidigare tillämpning hävdade karaktär.' 1809 års principer och allenastyrandets regeringspraxis kunna ej längre stationärt vidhållas. De kännetecknа ett stadium, som av utvecklingen passerats. Den allmänna konstitutionella andan, det politiska samhällslivets inherenta, oavbrutet verkande krafter frampressa en omformning av statsskicket, som nödvändigtvis påfordrar ett närmare samarbete mellan statsmakterna samt därvid ett åt riksdagen förlänat starkare inflytande.

Den moderata riktningens författningspolitiska program gives sålunda en inriktning, vilken, samtidigt som avståndet från statsskickets dualistiska utgångsläge markeras, närmar det till parlamentariska samverkanslinjer. Gränsen överskrides likväl icke. De parlamentariska kraven accepteras icke fullt ut och i princip. Man räcker handen till försoning. Men man föreskriver viktiga villkor i förlikningsdokumentet — i själva verket av den vikt, att de, med sin elastiska formulering, avvärja varje fastare bundenhet för den konstitutionella handlingsfriheten.

Vid tiden för representationsreformen hade från konservativ sida beskyllningar riktats mot moderat-liberalismen för kapitulation inför den »påträngande parlamentarismen». Ur dess politiska ledsatser och praktiska handlande, framför allt sådana de i det stora reformverkets motivering och konstruktion kommo till synes, utlästes en tendens, som, medvetet eller icke, ytterst ansågs syfta till statsskickets parlamentarisering. Moderatliberalismens främste talesmän tillbakavisade med iver dessa anklagelser. En sant konstitutionell anda förklarades städse vara för dem vägledande. Ministeriellt-parlamentariskt styrelsesätt vore, lika litet som regerande riksdag, vid en konstitutionell utveckling efter deras planläggning närmast förestående. — Dock syntes, enligt mångas mening, ordalagen i dessa förnekanden något svävande. Direkt parlamentariska böjelser avsvuros för det närvarande. Men huru ställde sig den konstitutionella principfastheten inför ett perspektiv på längre sikt? Var dess inre hållfasthet pålitlig? Skulle den hava kraft till motstånd vid fram-

tida, svårare frestelser? Misstankarna för konstitutionell »karaktärssvaghet» föreföllo i denna del icke vara utan allt fog. Dementierna voro av den förbehållsamma karaktär, att en uppgivelse av det sista motståndet i händelse av för applicering av parlamentarisk ordning gynnsamma betingelser icke syntes alldeles utesluten.

Den politiska situationens utveckling blev emellertid icke sådan, att den frestade till dylikt överlöperi. — Representationsreformens upphovsmän och främste understödjare hade av nya riksdagsskicket förväntat en medelklassliberalismens aera. »Så snart ståndsprivilegierna bortfalla, upphöra ock de härpå grundade ståndsintressena»[1]; farhågorna för bonderegemente vore ogrundade; skarpare sociala intressemotsatser inom representationen skulle med den gamla ordningens fall försvinna. På basis av den nya, över äldre klassprivilegier upphöjda, samfällda valordningen skulle klassmotsatserna harmoniseras och underordnas högre idépolitiska strävanden.

Men kalkylen visade sig vara grundligt felräknad. Ställningen blir helt annorlunda. Kammarmotsättningen vältrar ett tungt block i vägen för strävanden till jämn, regelbunden samverkan. Kompromisspolitiken söker på allt sätt spränga det undan men har under lång tid ej större framgång. Intressepolitiska motsatser av djupgående art hämma dess utjämnande verksamhet. Framför allt spärrar den kompakta majoritetsbildningen i andra kammaren obönhörligt vägen. Ansatser till partibildning på idépolitisk grundval, i tvåkammarriksdagens första år gjorda av gamla förkämpar för liberal medelklassparlamentarism, understödda av liberal press, falla i spillror. På den leden kommer man ingen vart. Lantmannapartiet beslagtager från början, fast och oangripligt, majoritetsställningen. Och det lyder inga parlamentariska fältrop. Dess strävanden strida avgjort mot de i egentlig mening parlamentariska. Dess klasspolitiska bestämning motsätter sig en regeringsbildning efter parlamentariskt mönster, för vilken partibildning på principiella linjer av liberalismen alltid betraktats såsom oeftergivlig förutsättning. Dess hållning, särskilt i försvarsfrågan under nya riksdagsskickets första tid, bryter i viktiga punkter mot syftemålen i det moderata programmet. Ett accepterande av dess fordringar synes för många skola äventyra rikets säkerhet; man spårar »nihilistiska strävanden».

Under sådana förhållanden blir benägenheten att gynna starkare betonade parlamentariska maktsträvanden ringa eller ingen. Lantmannapartiet driver ut de parlamentariska bacillerna; åtminstone inkapslar det dem till smittoofarlighet i rådande atmosfär. Accepterande av parlamentarisk ordning med tyngdpunkten förlagd till andra kammaren skulle, en-

[1] De Geer i PoIT. $^{10}/_{11}$ 1865.

ligt moderat mening, under rådande förhållanden betyda ett utelämnande av regeringsmakten åt en »permanent klassdespotism», inkompetent att sköta de administrativa uppgifterna, djupt skadlig för statens högre intressen; f. ö. innebure det icke ett upprättande av den klassiska parlamentariska regimens starka regeringsledning, utan av regerande riksdag. Därtill vill man på intet sätt medverka. Att spärra vägen för en sådan utveckling, hålla förefintliga motvikter vid makt och avleda pressningen från andra kammaren genom profylaktiska metoder blir ett huvudintresse. De moderata hålla sig följaktligen försiktigt tillbaka i konstitutionella positioner och vidhålla väsentliga moment av den konstitutionella balansläran, ehuru med den avdämpning av den dualistiska intensiteten, som dess förmedlande ståndpunkt påkallar.

Den moderata doktrinen har under tvåkammarriksdagens tid under 1800-talet spelat en särdeles framträdande roll. Den omfattas av de grupperingar inom riksdagen, vilkas strävanden vid de stora politiska avgörandena i allmänhet fällt utslaget. Den lyftes även upp till rangen av officiell regeringsdoktrin i tider, då en De Geer, Themptander, Boström m. fl. sitta i statsministerstolen. Över huvud taget ledes regeringspolitiken med stor konsekvens efter dess linjer. I stort sett gäller detta intill periodens utgång.

Vid denna tid har emellertid dess riksdagspolitiska ställning efter en småningom fortgående omgruppering i partiuppställningen väsentligen förändrats. Den har i sin stamort i första kammaren i väsentlig grad kringskurits. Den prononcerade rättning höger, som det protektionistiska genombrottet medför i första kammaren, reducerar i hög grad kompromissriktningens numerär och inflytande. De moderata begränsas till ett avgjort mindretal på 20 à 30 medlemmar, samlade i en frihandelsvänlig grupp utanför »stora partiet». Endast de lösa moderata grupperingarna och vildeelementen i andra kammaren hava en tid varit i växande. Men även de börja trängas mellan sköldarna och pressas in på vägar, som skilja sig från den gamla linjen.

Senare delen av 1890-talet mobiliserar i folkpartiet en rörelse, 1895 räknande ett 30-tal inskrivna medlemmar, inom kort organiserad på bredare basis *i liberala samlingspartiet*, som fastare organiserar de liberala elementen och principiellt reser de rent parlamentariska kraven såsom en huvudfordran. Ej ens den fåtaligt företrädda radikalismen under tiden före den radikala Stockholmsbänkens tillblivelse, i främsta rummet representerad av S. A. Hedin, hade dittills efter läroåren under nya riksdagsskickets första legislatur gjort sig till målsman för parlamentarismens sak, frånsett sporadiska, svävande sympatiuttalanden, ställda på framtiden, samt vissa strävanden från med lantmannapartiet lierade kulturradikala ele-

ment, bland vilka främst Key.[1] Konfrontationen med den klasspolitiska majoritetspartibildningen hade även där drivit ut parlamentarismen såsom aktuell fordran. Genom den nya partibildningen blir situationen härutinnan radikalt förvandlad.

I och med samlingspartiets avlösande av lantmannapartiet i placeringen såsom andra kammarens största parti ställes regeringen inför en organisation med väsentligen andra och större konstitutionella pretentioner. Samlingspartiet intager programmatiskt ställningen såsom modärnt parlamentariskt parti. Det angiver sig självt såsom princip- eller riksparti, grundat i direkt reaktion mot föregående och samtida starkt intressebetonade partier.[2] Det begär direkt inflytande på regeringsmakten. Dess ledare utformar för partiets del, understödd av en intensiv presspropaganda, ett andrakammar-parlamentariskt program.[3]

Liberala samlingspartiets reformförslag i rösträttsfrågan anlägges efter linjer, vilka syfta att åvägabringa en faktisk författningsrevision inriktad på detta parlamentariska mål. Kamrarnas politiska likställighet skulle upphävas, första kammarens maktställning väsentligen reduceras och tyngdpunkten inom riksdagen definitivt förläggas till andra kammaren. Ministärbildningen skulle i överensstämmelse härmed företrädesvis läggas under inflytande av andra kammaren såsom representationens underhus. D. v. s. samlingspartiet borde såsom denna kammares största parti, under förutsättning av egen ökning upp till absolut pluralitet eller för utslagsgivande majoritetsbildning nödig, i en eller annan form åvägabragt anslutning från ett mindretal kammarledamöter utanför partiet, erhålla ministärbildningsuppdrag och övergå till regeringsparti.

Detta är den liberala underhusparlamentariska lösningen på regeringsproblemet, dess radikalmedel för regeneration av regeringsmakten. Det skall, enligt sina främsta anhängares mening, upphäva den kroniska kraftlöshet, initiativbrist och hållningslösa kompromissande i regeringssystemet, som utgör en oundviklig konsekvens av det dualistiskt-konstitutionella styrelsesättet med dess balanserings- och neutrali-

[1] Se bihanget.

[2] Fr. Bergs framställning i Inför genombrottet. Politiska tal, utg. 1906, giver en belysande inblick i uppfattningen hos de ledande liberal-radikala kretsarna. Folkpartiet har, enligt Berg, s. 6 ff., varit föregångaren i arbetet för partibildning efter idépolitiska programlinjer: »*det första fröet* inom vår svenska riksdag till en partifördelning på *principiell* grund». — Sträckes det historiska perspektivet längre tillbaka, framträder dock bland ståndstidens lösare partigrupperingar och i de kortlivade partibildningsprojekten i tvåkammarriksdagens första år äldre pretendenter till hedersplatsen såsom första initiativtagare för dylik partibildningsrörelse. I partiorganisatoriskt liksom i idépolitiskt hänseende återupptager 1900-talets liberala samlingsparti de trafikleder, som först upparbetats av denna äldre liberalism; dess strävanden hade under tvåkammarriksdagen till stor del legat nere; men släktskapen är omisskännelig och direkt idépolitisk påverkan i vissa delar konstaterbar.

[3] Se bihanget.

seringskonst, dess ansvarsdivision och ständiga friktioner. Det räcker ej med inympning av parlamentariska sticklingar på den förtorkade byråkratiska stammen; den är ej längre livsduglig; dess oförmåga till kvalitativt nöjaktig fruktsättning är till all evidens ådagalagd; den måste resolut fällas. I stället för ämbetsmannakonseljen på konungens och byråkratiens förtroende skall träda en ministär, som, utsprungen från och främst stödd på den folkvalda kammarens majoritet, med politisk ambition, mångsidigt initiativ och fast ledning går i spetsen för reformarbetet. Den skall giva nationen den »starka regering», av vilken landet under tvåkammarriksdagens tid dittills alltjämt varit i avsaknad.

Mot försök att på andra vägar stabilisera regeringsmakten skall sättas systematisk opposition. Den parlamentariska linjen är den enda framkomliga. När den parlamentariska grundsatsen är realiserad och fasta garantier erhållits för tryggat kontinuerligt samarbete mellan representation och regering, då är tiden inne för politisk maktöverflyttning; då skall ledningen automatiskt falla den parlamentariska ministären till. Men till dess är vaksamhet över representationens rättigheter intill det yttersta grandet nödvändigtvis påbjuden av den politiska klokheten. Man vet, vad man har, men icke vad man får; i nödfall måste den nya ordningen framtvingas; alla tillgängliga konstitutionella resurser måste för sådant fall hållas i beredskap. Parlamentarism först, stark regering sedan.

Det var nya signaler! Reformkrav i det konstitutionella huvudproblemet av dylik radikal läggning inneburo tecken på ett totalt omslag i andra kammarens hållning. Kammarens majoritetsparti är ej längre det oöverkomliga hindret för parlamentarism. Det begär den själv såsom en huvudfordran.

Nya krafter hava satts i rörelse. Regeringen ställes inför en riksdag med väsentligen annan fysionomi än den gamla. De betingelser och förutsättningar, under vilka ministärinstitutionen i dittills förhärskande allmänna politiska konjunktur verkat och erhållit sin politiska utformning, undergå stark förvandling. Den allmän-politiska situationen står inför ett genomgripande omskifte.

Ministärinstitutionen. Allmän karaktäristik.

1. Stabiliteten.

Ministärens tillblivelse låter sig icke datera till viss dag och stund. Skiljogränsen mellan tidigare statsrådets verksamhetsformer och den

politiska organisation, som i ministärbenämningen ligger innesluten, är ej med sådan fasthet och skärpa markerad. En övergångszon förmedlar ombildningen. Processen föregår i form av en inre självutveckling, vid vilken statsradet under successiv anpassning glider över i ministärställning. Dateringen måste hänföras till en tidsbestämning av grövre mått.

Begynnelseterminen för ministärinstitutionen är av den politiska utvecklingen inledd vid 1860-talets början. Representationsfrågan, understödd av andra utvecklingsbefrämjande faktorer av personlig och saklig art, verkar ombildande på regeringsmakten, redan innan den lett till statsrättslig nyorganisation. Under brytningen kring den dominerande reformfrågan vinner konseljen den ställning, som för första gången i väsentliga delar realiserar ministärprogrammet.

Den politiska nyorganisation för statsrådet, som sålunda, kort innan representationen ingår i nya verksamhetsformer, av ministären De Geer I introducerats, har emellertid icke, vid sin kortvariga prövning under i skilda avseenden exceptionella förhållanden, erhållit en stabilitet, som för framtiden garanterar obrutet bevarad och utvecklad styrka. Den riksdagspolitiska situationens omvandling ställer väl förhöjda krav på regeringsmaktens förmåga. Effektiva arbetsformer för regeringen äro inför tvåkammarriksdagen i särskild grad av behovet påkallade. Men även under det nya riksdagsskicket inverka hämmande krafter i motsatt riktning. Den inledda utvecklingen utsättes gång efter annan för stark reaktionär pressning. Ministärinstitutionen angripes i vitala delar inifrån och utifrån.

Gränsskillnaden till en äldre periods statsråd, med dess bristfälligheter i avseende på inre sammanslutning och snäva begränsning i politisk kapacitet, blir därvid i betydande partier upphävd. Liksom den De Geerska ministären även under sin starkaste tid i vissa hänseenden bevarat drag, som kännetecknat statsråd av äldre typ, så återgå även i de följande ministärerna vissa reminiscenser från föregående tid, vilka motverka konseljens inre konsolidering och politiska kraftutveckling, understundom i sådan omfattning, att de återigen synas starkt ifrågasätta rättmätigheten av ministärtitulaturen. Den vinst i fråga om inre styrka, som i ståndsriksdagens sista halvdecennium blivit gjord, förloras dock aldrig helt. Den släppes endast delvis och då under en vaksam kritik från statsskickets väktare, som efter en tid förmår att åter restaurera, vad som nedbrutits. Statsrådets utveckling fortgår i stort sett efter de linjer, som prövats av den första De Geerska ministären.

De yttre ledlinjerna i denna statsrådets pågående ombildning belysas av den sammanfattande kasuistiken över ministerskiftena. De grundläggande skiljaktigheterna från ordningen under föregående tid åskådlig-

göras av dess tablå- och siffersammanställningar. Beröringspunkterna med äldre praxis bliva samtidigt fixerade. De skiftande övergångsformer, ur vilka ministärbildningen växer fram, träda i dagen. Innerst samlar sig framställningen i denna del till en undersökning av den ministeriella stabiliteten i dess ställning under den inre spänningen mellan den fortgående politiseringen och den till viss del bevarade ämbetsmannatraditionen.

En gruppering av statsråden under ministärrubriker visar sig möta vissa svårigheter. Gränserna mellan konseljerna äro i en del fall i hög grad flytande. På sina håll förefalla de så gott som utsuddade; på andra äro de visserligen tydligare markerade men synas ändock vara av den art, att tvekan kan råda, huruvida de fylla betingelserna för verklig gränsläggning. Översiktskartan kan aldrig uppdragas med odisputabel säkerhet. Det gives alternativa lösningar, av vilka ingen kan anses som den absolut rätta och oantastliga.

Den i bilaga 2 uppgjorda tablån över statsrådets sammansättning 1867—1905 utgör ett försök. Det stöder sig genomgående på ombytena i den främsta rådgivarposten såsom kriterium för ministärskifte och registrerar under var och en av samtliga justitiestats- eller statsministrars namn en ministär. Metoden är ingalunda oanfäktlig. Den brister redan i sitt anspråk på formell korrekthet. Justitiestatsministrarna före reformen 1876 äga icke den obestritt främsta rådgivarposten. Anmärkningen gäller dock endast en mindre del av samtliga förekommande fall. Svårare är en annan svaghet. Tablån koordinerar i sin ministärlista namn sådana som De Geer, Adlercreutz, Carleson, Boström o. s. v. såsom likvärdiga inbegrepp av lika många självständiga ministärer. Detta är, som synes, en gruppering från extremt formella eller personella synpunkter, som icke låter hänsyn till omfattningen av övriga samtidiga förändringar i statsrådet och överhuvud omskiftenas reella, inre innebörd komma till sin rätt. Att tablån trots detta uppsatts i denna form beror, dels på den formella bestämdhet i förening med överskådlighet, som den erbjuder, dels på önskvärdheten av att äga en uppställning, vilken för komparativt syfte låter sig användas även för föregående och efterföljande tid.

En indelning, som lägger bestämd vikt på angivna reala synpunkter, torde böra i någon mån beskära ministärlistan. Den sammanslår konseljerna Adlercreutz-Carleson till en. Avlösningen på justitiestatsministerposten är i detta fall av huvudsakligen personell, politiskt starkt begränsad och provisorisk natur och har icke för konseljens allmänna karaktär större betydelse; Carleson inrycker såsom suppleant på den vakanta taburetten och tjänstgör endast interimistiskt. Liknande synes i vissa delar

gälla Boström II-Ramstedt, i någon mån även Boström I-von Otter. Den provisoriska karaktären markeras i båda fallen. I det förra rycker efterträdaren från sin konsultbefattning upp på statsministerposten såsom ett slags suppleant i och för avveckling och sammanhållande av konseljen ad interim; i det senare vikarierar den nyutnämnde för en kortare tid i angivet syfte att vidhålla den gamla, testamenterade regeringskursen. Under inverkan av skilda omständigheter: den demissionerande statsministerns ingripande betydelse för det dittills följda regeringssystemet och efterträdarnas oförmögenhet att, även med bästa vilja, uppbära traditionen, förändringar i det politiska läget, åtföljande och efterföljande ombyten i sammansättningen inverkande på konseljens allmänna skaplynne, i det första av nämnda fall dessutom omedelbar omläggning i statsministerledningens ståndpunkt till den unionella förhandlingsfrågan — har emellertid karaktärsskillnaden blivit så pass framträdande, att sammanslagning under gemensam rubrik av sakliga skäl förbjudes.

Sak samma gäller Thyselius-Themptander. Även om den förres innehav av statsministerämbetet endast var provisoriskt och den senare befordrades direkt från framskjuten departementschefspost, är dock programanläggningens, under den förstnämnde expeditionsmässigt avvaktande, under efterföljaren i de förhärskande politiska spörsmålen positivt reformerande, inriktning så skiljaktig, att »övergångsministären» Thyselius och »kompromissministären» Themptander, senare utbildad i riktning mot partiministär, framstå såsom tvenne ministär-individualiteter. Överensstämmande är förhållandet med De Geer I och Adlercreutz, Bildt och Åkerhielm, Åkerhielm och Boström I. Utrangeringen stannar alltså vid ett nummer: Adlercreutz-Carleson sammanföras under en post. På så sätt justerad torde ministärlistan erbjuda de bästa möjliga förutsättningar att tjäna till underlag för statistisk författningspolitisk undersökning.[1]

För en tidrymd av fyra årtionden, närmare bestämt 39 år, redovisar statistiken 12 ministärer. Medellivslängden för en ministär utgör 3 $^1/_4$ år. Tages 1860, den ungefärliga tidpunkten för ministären De Geers begynnelsetermin, såsom utgångspunkt, stegras densamma med ett halvår till 3 $^3/_4$ år. Dock kan icke detta medeltal betecknas såsom något normaltal. Endast ett fåtal konseljer, närmare bestämt 4, äga en funktionstid närmare angränsande till angivna medeltal. Det bildar endast den matematiska

[1] En kvarstående oegentlighet bör anmärkas: den av periodindelningen framkallade klyvningen av ministären De Geer I vid årsgränsen 1866—1867 (vilken dock ur realsynpunkt icke är alldeles oberättigad, då ministären vid övergången till det nya riksdagsskicket genomgår en tydlig karaktärsomvandling!). Förhållandet påkallar i flera fall speciell uppmärksamhet. Gjorda beräkningar böra i vissa avseenden kompletteras med hänsyn härtill.

medelproportionen mellan starkt varierande utslag. Å ena sidan stå ej mindre än 5 ministärer, som ej uppnått två-årsgränsen, bland vilka ministärerna Ramstedt och Thyselius med minimital, respektive 4 cch 11 månader; å den andra ministären Boström I med rekordsiffran 9 år, De Geer II med 4 år samt, om beräkningen utsträckes in i sista ståndstiden, De Geer I med ett decennium.

I periodens förra hälft, under tiden intill stora tull- och ministärskiftet 1888, ligger medeltalssiffran något över den för perioden i dess helhet gällande medelnivån. Från 1860 beräknad utgör den $4^1/_2$ år; från och med 1867 $3^1/_2$ år. Livslängden sänkes i motsvarande mån under efterföljande tid; den pressas ned jämnt till tre-årsgränsen. Även observeras, att under detta senare skede fungera ej mindre än 4 av de 5 i åldersavseende lägst placerade av samtliga ministärer. Det har behövts ministären Boström I:s anciennitet för att hålla nivån någorlunda uppe.

En motsvarande uträkning för ministrarnas del giver vid handen: Statsråden, inklusive statsministrarna, hava under perioden till antalet varit 91, varav 50 före, 41 efter ministerskiftet 1888.[1] I medeltal har statsrådens funktionstid varit utmätt till $4^1/_3$ år. Detta gäller i stort sett genomgående under perioden. Den differens genom en mindre avkortning för förra hälften och motsvarande förlängning i den senare, som ur anförda tal härledes, försvinner vid upphävande av den vid denna beräkning oegentliga sönderklippningen av ministären De Geer I. Från november 1860 (Hamiltons och Almqvists demissioner) avgå före 1867 endast 6 statsråd; medeltalstiden blir, med hänsyn tagen till ställningen från nämnda år, in sin helhet höjd; för det tidigare skedet t. o. m. lyft något över senare gällande siffror. Ministrarna hava alltså att uppvisa längre medellivstid än ministärerna, med en differens på något över 1 år, som under periodens senare del, med dess försämring i ministärernas ställning, vidgas till $1^1/_2$ år.

Såsom siffermässigt uttryck för omfattningen av statsrådets personomsättning ävensom speciellt av ministärskiftena erbjuda ovanstående tal ett visst intresse. De utgöra ett slags statsrådets stabilitetskoefficienter. Jämförda med motsvarande uppgifter för konseljer under annan tid och andra förhållanden kunna de giva viss ledning för bedömande av den ministeriella stabiliteten i dess samband med skilda faser i författningspolitisk utveckling. Sådana jämförelser erbjuda sig åt olika håll. Å ena sidan givas möjligheter för sammanställning med motsvarande mått för föregående tid, härrörande från ett tidigare konstitutionellt stadium;

[1] Ett statsråd, som i konseljen suttit flera gånger, räknas naturligtvis i detta sammanhang för varje sådan gång. Över ministerskiftet 1888 kvarstå provisoriskt 4 statsråd; dessa hava inräknats i grupperingen 1867—88. Beräkning av medeltid för innehav av de enskilda ämbetena inom statsrådet är utförd nedan s. 543 not 2.

a andra sidan med samma tal under efterföljande period, den konstitutionella kampens och parlamentariseringens tid; slutligen även med utländska, under skilda statsskick gällande förhållanden.

För en jämförelse med tiden före 1867 får man begagna sig av stabilitetskoefficienterna för de enskilda ministerskiftena. Vad perioden 1809—40 beträffar, tillåter denna icke, på grund av rådkammarens söndersplittring i olika grupper, en medeltalsuträkning för konseljen i dess helhet, utan får man nöja sig med jämförelsetal beräknade för statsministrar, konsultativa statsråd och statssekreterare var för sig. Dessa äro respektive 8, 5, 6 och 6. Medelåldern är, som synes, väsentligen högre, inom statsministerkategorien utsträckt till i det närmaste den dubbla. — Under den närmast följande tiden, från den nya statsrådsorganisationens införande 1840 till ståndstidens utgång 1866, reduceras i betydande mån dessa höga ålderstal: medeltiden för statsråden sjunker till 4 $^1/_2$ år (1840—nov. 1860: 4 år). Medelåldern har därmed sänkts till en nivå, som sedan, under decennierna efter 1866 intill 1905, i stort sett orubbad kunnat bevaras. I den mån stabiliteten låter sig mäta med avgångsfrekvensen, har den, efter stark nedgång omedelbart efter periodskiftet och nyorganisationen 1840, i 65 år till synes bibehållit ungefär samma styrka, vid eller något över fyra-årsgränsen.

En jämförelse med senare svenska förhållanden kan verkställas såväl beträffande medeltalen för ministärer som ministerskiften. Under tiden $^2/_8$ 1905—$^{19}/_{10}$ 1917 (från den Lundeberg-Staaffska till den Edén-Brantingska ministärbildningen), mellan vilka tidpunkter faller, frånsett författningsreformen under den liberal-socialistiska blockministären, huvudfaserna av den kamp parlamentarism contra konstitutionalism, som karaktäriserar skedet, sitta 6 ministärer med en medelfunktionstid av jämnt 2 år och 68 ministrar med en medellivslängd av något under 2 år. Avgångsfrekvensen har avsevärt stegrats. En ministers levnadsålder under skedet 1905—17 är i medeltal utmätt till ej fullt hälften av den under föregående period gällande, och ministärernas tillvaro har avknappats med drygt 1 år på den redan förut rätt snävt tillmätta tiden — en försämring i stabilitetstalen, som ytterligare fortskrider under de efter 1917 starkt påskyndade växlingarna i statsrådssammansättningen.

Liknande proportioner visa sig i allmänhet vid en sammanställning med den utländska, i parlamentariska styrelseskick gällande ministeriella omsättningen.

I Norge[1] hava efter det stora parlamentariska genombrottet 1884

[1] Uträkningarna äro gjorda på grundval av ministerlistorna hos Lindstøl, Stortinget og Statsraadet 1814—1914 II, 726—751. Från 1884 till 1914 utgör antalet ministärer 14; deras medelålder blir sålunda 2 år. Tiden före 1884, under vilken

intill unionsbrottet 1905 suttit 8 ministärer (om rekonstruktionen vid Steens avgång på grund av sjukdom frånräknas). Detta giver en medellivslängd av ungefär 2 $^1/_2$ år. Medelåldern för ministrarna är, i följd av den ministeriella solidariteten, i det närmaste densamma. — Danmark[1] uppvisar under tiden 1860—1901 (Deuntzer-Hørups konselj) 10 ministärer med en medeltid av vid pass 4 år. Detta är ju en avsevärd livslängd, betingad av landets under denna tid rådande konstitutionella förhållanden och Estrupiatets (1875 -94) ovanliga ministeriella stabilitet. Kontrasten med Norges parlamentariska ministärpraxis synes slående. Med omskiftet 1901 blir den emellertid hävd. Medelåldern för tiden 1901—1913 med dess 6 ministärer sjunker till 2 år; dock förbättras ställningen senare med den långvariga ministären Zahle (1913—1920).

I England[2] hava under vid pass $^3/_4$ sekel, 1835—1914, fungerat 18 kabinett. Medelåldern blir drygt 4 år; maximitiden utgör 10 år. De enskilda ministrarnas funktionstid är, på grund av den ministeriella solidariteten, ungefär densamma. Stabiliteten har nått en fasthet, som inom andra parlamentariska stater står över all konkurrens och som uthärdar jämförelse även med specifikt konstitutionella förhållanden.

I den kontinentala parlamentarismens länder visar sig ställningen vara betydligt svagare. I Frankrike hava, enligt gjorda beräkningar[3], under hela tredje republikens tid, från och med nationalförsvarsregeringen till ingången av 1914, suttit 49 kabinett med en medeltid av 10 à 11 månader; från och med den republikanska ministären dec. 1877 till nyåret 1914 40 ministärer; livstiden är sänkt till ej fullt 10 månader. Under hela republikens tid hava 14 kabinett funktionerat mer än 1 år, av vilka ej fullt hälften, närmare bestämt 6, mer än två år. Maximirekordet går under tre-årsgränsen. Dock bör, till justering av dessa synnerligen ogynnsamma tal, observeras, att omsättningen av ministrar varit betydligt mindre högt uppdriven. Det förhållande, att minist-

separata ministerskiften äro regel, visar samma tendens som den äldre svenska praxis: medellivslängden för statsråden är högre än senare. En beräkning för ministärer kan under denna tid svårligen göras; de enskilda statsrådsombytena måste registreras var för sig i löpande nummerföljd, ty »i denne tid foregik ikke helt statsraadsskifte, kun supplering» (s. 730). Sammanför man, i likhet med Baetzmann, Det norske statsraad 1814—84, statsråden i vissa grupperingar såsom ministerier — en sammanställning, vilken, såsom av hans behandling framgår, visar sig vara synnerligen svårt att någorlunda korrekt och annat än approximativt företaga — erhållas vid pass 6 sådana på 70 år!

[1] Thorsøe, Grundrids af den danske rigsdags historie fra 1866 til 1915, kap. Ministerierne i Danmark.

[2] Staaff, Det demokratiska statsskicket I, 161 ff., 180.

[3] Bodley, France (London 1907), s. 290, 461 ff., Muel, Gouvernements, ministères et constitutions de la France depuis cent ans, 1893, Esmein, Éléments de droit constitutionnel (Paris 1914), s. 254 f., Dupriez, Les ministres (Paris 1893) II, 338 ff., Lowell, The governments of France, Italy and Germany (Newyork 1914), s. 104, Staaff, Det demokratiska statsskicket I, 318 f.

rarna i stort antal kvarsitta över ministärskiftena eller rekonstruktionerna, bidrager att i avsevärd mån förminska den ministeriella instabiliteten. Av de 18 ministärer, som efterträtt varandra efter den republikanska majoritetens tillträde till makten 1877, hava enligt beräkningar, utförda till 1893, ej mindre än 7 presiderats av en ledamot av den demissionerande regeringen; endast 1 ministär efter 1877 har sammansatts helt och hållet av män utanför det föregående kabinettet; av de 17 ministärer, som bildats efter ministären Dufaure 1879, hava 7 rekryterats till åtminstone hälften bland de störtade ministrarnas led.[1] — I Italien hava enligt uppgift under tiden juni 1861 till juni 1896 suttit 31 kabinett med en medellivslålder på något över 13 $^1/_2$ månad. De italienska ministärskiftenas rekonstruktionskaraktär har emellertid lyckats hålla de enskilda ministrarnas livslängd vid något högre nivå.[2]

I stort sett utfaller således jämförelsen från stabilitetssynpunkt till Sveriges förmån i avseende på här behandlade period, 1866—1905. De svenska siffrorna för ombytesfrekvens visa en obetingat gynnsammare ställning än den under parlamentariska förhållanden i Skandinavien och på kontinenten allmänt gällande. I frappant hög grad framträder detta i förhållande till Italien och Frankrike, men även i ganska vid utsträckning vid jämförelse med det parlamentariska Norge samt senare inhemska förhållanden efter 1905. Endast distanseras periodens medellivslängd i behandlade fall av, förutom det konstitutionella Danmarks, det parlamentariska Englands höga ålderstal.

Betydelsen av detta jämförelseresultat får dock icke sträckas för langt. Sifferproportionerna äro ingalunda tillförlitliga såsom exakta värdemätare på förhållandet mellan stabiliteten i regeringsarbetet inom olika länder och statsskick. I förbigående har detta redan blivit antytt. Redan en flyktig granskning giver det vid handen. Sammanställningen kan på sin höjd giva en första anvisning om, huru läget ligger, men berättigar icke i och för sig till bestämda slutsatser. Därtill är det använda materialet av alltför skiljaktig inre beskaffenhet. Tolkningen av kasuistiken måste utfyllas med indragande av kompletterande uppgifter för att korrekt kunna återgiva innebörden i densamma. Ett ministärskifte i England, i Italien-Frankrike, i Sverige före 1905 och efter 1905 betyder i politiskt avseende helt skilda ting och har för förvaltningskontinuiteten helt olika verkan. En närmare granskning av ministerskiftena enligt översikts-

[1] Lowell, a. a., s. 104: Av de 24 succederande ministärerna 1877—97 hava blott 3 icke inneslutit någon minister från närmast föregående ministär; i medeltal har den kvarsittande delen av ministrar utgjort vid pass $^2/_5$.

[2] Lowell, Governments and parties (London 1896) I, 211; jfr Hasbach, Die parlamentarische Kabinettsregierung, s. 272. Rörande instabiliteten i de australiska särstaterna och Commonwealth, Bryce, Modern Democracies (1921) II, 209.

tablån under jämförelse med de parlamentariska statsskickens ministerskiftes-praxis skall belysa detta.

Av periodens 73 nyutnämningar till statsråd[1] hava 27 företagits i samband med statsminister-(justitiestatsminister-)skifte, 46 separat. De enskilda skiftena äro betydligt talrikare än de samfällda. Differensen vidgas mot periodens slut, då efter 1888 års ministärskifte endast 7 statsrådsutnämningar blivit gjorda samtidigt med de 5 statsministerutnämningarna; de 24 separata nyutnämningarna befinnas där långt övervägande.[2]

Ställningen under en äldre period var i detta avseende annorlunda. Före 1840 existerade ej ens den ena av dessa grupperingar. Alla ombyten voro enskilda. Krisriksdagen 1840 medförde härutinnan med ett första, ehuru i hög grad begränsat och något haltande exempel på samtidig demission, en förändring.[3] 1844 och 1848 gåvo efterföljd, i förra fallet med trenne samfällt demissionerande, bland vilka dock icke justitiestatsministern, i det senare med nio samtidigt avgående. Ehuru under ståndstiden något liknande senare icke förekom, hade dock de samfällda skiftena genom dessa precedenser lyfts upp till en ansenlig andel, om även ett mindretal, av samtliga ombyten.

I jämförelse härmed te sig förändringarna under senare period rätt obetydliga. Tager man i betraktande, att det egentligen är 1848 års enastående stora skifte med dess 9 demissionerande, som uppbär huvudparten av den äldre periodens samfällda statsrådsombyten, samt att under tiden efter 1866 dessa blivit till antalet i någon mån talrikare, synas likväl dessa sammanställningar tyda på en viss utveckling i fråga om statsrådets sammanhållning, nämligen vad en mindre politiserad del av detsamma beträffar. Men begränsningen i densamma är tydlig. En kontrastering med en senare tids liksom vissa utländska parlamentariska staters, särskilt Englands och Norges, totala ministerskiften ställer den f. ö. i skarp belysning. De svenska statsrådsskiftena under 1800-talets senare del hava mellan de tvenne extremerna, den äldre konstitutionella och den »klassiskt» parlamentariska praxis (från vilken senare dock på grund av särskilda förhållanden den kontinentala parlamentarismen avviker), stannat i en mellanställning.

[1] Justitiestatsministerskiften och statsministerskiften i detta sammanhang frånräknade ävensom omflyttningar inom konseljen; det totala omskiftet augusti 1905 likaledes utelämnat, då det till tiden är placerat på gränsen till och beträffande sin karaktär tillhör en senare period.

[2] Obs. dock uteslutningen av den totala demissionen 1905.

[3] Av de tvenne demissionerande, Posse och Stjerneld, blev den senare ej genast definitivt avskedad, utan tillsvidare, på grund av åtal för riksrätt, kvarstående såsom tjänstefri; faktiskt var han emellertid avgången ur ämbetsverksamheten. — Statsrådsskiftena i samband med organisationsreformen 1840 tagas ej här i betraktande, ehuru de delvis hade sin grund i politiska orsaker.

En närmare granskning av fördelningen inom dessa tvenne olika grupper av ministerskiften är av intresse. Beträffande statsrådsförbrukningen under sittande ministär iakttages därvid, att, såsom naturligt är, de största statsrådskonsumenterna varit ministärerna med längsta funktionstid. Ministären Boström innesluter under sin nioåriga funktionstid 14 statsrådsdemissioner. Dessa siffror hava ej sin motsvarighet annat än hos konseljen på gränsen till ståndsriksdagen, den första De Geerska ministären, med dess 12 demissioner under åren 1861—70, varav 6 på de fyra åren efter 1866. Vid sidan av dessa tvenne stora ministerkonsumenter befinnes förbrukningen under övriga konseljer numerärt hava antagit betydligt blygsammare mått: under Adlercreutz-Carleson 7, De Geer II och Bildt vardera 4 (i senare fallet en exceptionellt livlig omsättning på 1 $^1/_2$ år!), Posse och von Otter vardera 3, Themptander och Boström II vardera 2, Thyselius och Ramstedt vardera 1, varefter återstår Åkerhielm, vars konselj är den enda, vilken under hela sin funktionstid (tvenne år) suttit oförändrad.

Vad statsrådsförbrukningen vid ministärskifte angår, har denna före periodens utgång icke att uppvisa någon enda total ministärdemission, ej ens ett ministärskifte i omfattning jämförligt med 1848 års prejudikat, vilket fortfarande, intill augusti 1905, står ouppnått. Skiftena äro hela tiden partiella. Såsom maximum nå de upp till femtalet, statsministern (justitiestatsministern) oberäknad, d. v. s. något över hälften av samtliga statsråd. Detta gäller fallen De Geer II och Themptander. Tvenne ministärdemissioner, Carleson och von Otter, omfatta ej långt ifrån halva konseljen med i vardera fallet fyra resignerande statsråd. Övriga samfällda skiften, fallen De Geer I och Bildt, räkna tillika med statsministern respektive tre[1] och två demissionerande. I resterande fem ministärupplösningar: Posse, Thyselius, Åkerhielm, Boström I och Boström II hava statsministrarna ensamma lämnat rådkammaren.

Som synes har ministärdemissionernas omfattning efter 1888 återigen avgjort tenderat att minska. Av denna tids fem statsministerskiften äro ej mindre än tre separata; endast i ett fall, det tidigaste, når ministärdemissionen fullt upp till halva konseljen. Normalfall under hela perioden blir, att större delen av konseljen vid ministärskifte sitter kvar på sina poster. Under detta senare skede åter förhärskar det separata statsministerskiftet! Siffrorna framhäva starkt, huru långt ministärskiftesproceduren i dessa avseenden är avlägsnad från parlamentarisk praxis.[2]

Ur stabilitetssynpunkt äro dessa förhållanden givetvis synnerligen

[1] af Ugglas' avsked, beviljat något tidigare än för övriga demissionerande statsråd, därvid inräknat.

[2] Se bihanget.

gynnsamma. En serie av ministerombyten, företagna successivt, i försiktigt förmedlande övergångar, betyder, oavsett att de enskilda avlösningarna i allmänhet mindre ledas av politiska skäl än de samfällda och sålunda kunna förutsättas taga större hänsyn till facklig meritering och kontinuitetskrav, ett mindre minus för den administrativa kontinuiteten än lika många ministerombyten verkställda samfällt. Den fackliga traditionen och jämnheten i behandlingen går i förra fallet avgjort lättare att uppehålla. Kontinuiteten står, i stort sett, i omvänd proportion till de samfällda ministerskiftenas växt. Denna obrutna kontinuitet inom statsrådet kan f. ö. för ifrågavarande period genom anförande av ytterligare fakta styrkas.

Personrotation befinnes vara rätt ofta förekommande, särskilt i de viktigare ämbetena. På ministärledareposten hava, med kortare intervaller på fem resp. två år, De Geer och Boström suttit tvenne gånger, den ene med en sammanlagd konseljtid på nio år (sexton år från 1860 räknat), den andre på tolv år. Sex statsministrar hava vunnit sin befordran till den främsta ministertaburetten såsom statsråd i äldre ministärer, vare sig i närmast föregående (Adlercreutz, Themptander, Åkerhielm, Ramstedt) eller tidigare (Thyselius, von Otter).[1] På övriga taburetter hava sju statsråd placerats för andra gången (med första tjänstgöring under ståndstiden eller senare), en (von Platen) en tredje gång.[2] Frekvensen har dock med åren avtagit; efter 1888 förekomma endast tvenne dylika fall.

[1] Adlercreutz övergår direkt från civilministertaburett, där han suttit i tvenne år. Thyselius träder för tredje gången in i statsrådet efter föregående åttaårig tjänstgöring, dels såsom ecklesiastikminister, dels såsom civilminister. Themptander vinner sin statsministerbefordran såsom finansminister, i vilken egenskap han tre år verkat, efter föregående ettårig konsultativ tjänst. Åkerhielm vinner sin tredje befordran inom rådkammaren, i det han förut ett år suttit såsom finansminister och, omedelbart före statsministerutnämningen, tre månader såsom utrikesminister. von Otter har förut i över ett halft decennium suttit såsom sjöminister i rådkammaren. Ramstedt slutligen har omedelbart före statsministerutnämningen i tre år fungerat såsom konsultativt statsråd.

[2] Statsministrar såsom departementschefer eller konsultativa äro härvid frånräknade. Denna personrotation har dock endast trenne gånger gällt samma departementschefspost, nämligen i fråga om ecklesiastikministrarna Carlsson och Wennerberg samt civilministern Krusenstjerna. af Ugglas har övergått från konsultativ post till finansdepartementet, Almqvist från civil- (förut konsultativ post) till justitiedepartementet, Lagerstråle från civildepartementet (kortare tid konsultativ) till konsultativ post, Bergström från civil- till justitiedepartementet; von Platen har tvenne gånger suttit såsom sjöminister, en gång såsom utrikesstatsminister. Ombytena av departement försvaga i någon mån den av rotationen befordrade kontinuiteten; den pekar samtidigt på en statsmannaanläggning hos vederbörande, som höjt sig över den specialiserade fackmannabegränsningen. — Personrotation på statsministerposten synes predisponera till liknande sådan på övriga poster. Man rekryterar med viss förkärlek med likasinnade förutvarande kolleger. Detta exemplifieras av ministären De Geer II: av fyra vid ministärbildningen nyutnämnda statsråd äro tre f. kolleger, till vilka senare vid kompletteringsval sällar sig ytterligare en gammal statsrådskamrat. — Personrotation var under föregående tid en mer sällsynt företeelse. 1840—66 registreras endast fyra fall (Posse, Stjerneld, Günther, von Platen) plus tre, vid vilka stats-

Statsrådsveteraner hava inom konseljen uppnått en rätt hög ålder. Rekordet i anciennitet inom rådkammaren innehaves av konsultativa statsrådet Lovén, oavbrutet medlem av statsrådet under ej mindre än 15 år. Närmaste konkurrenter äro Vikblad, innehavare av konsultativ taburett i 12 år, och C. G. von Otter, chef för sjöförsvarsdepartementet i likaledes 12 år. Den senare har tillsamman med sin broder och företrädare F. V. von Otter efter ungefär liknande principer och rutin förvaltat ämbetet i 18 år i följd! 35 statsråd hava, om oavbrutet medlemskap fordras, nått till 5-årsgränsen och däröver; ej mindre än 40, om upprepat ledamotskap sammanräknas. I synnerhet visa de konsultativa taburetterna stor böjelse att bevara sin personbesättning så långt möjligt orubbad. Åtta konsultativa inberäknas bland dessa 5-åringar; av dessa åtta hava de flesta under betydligt längre tid än 5 år varit innehavare av sitt ämbete. De hava såsom konsultativa författningslexika blivit speciella vårdare av det administrativa arbetets traditioner och såsom sådana varit mindre än andra beroende av politiska växlingar.

Pretentionerna i fråga om åldersrekord hava i jämförelse med en äldre tids perpetuella konseljledamöter avsevärt sjunkit. Med sådana veteraner i tjänsten som Rosenblad med tjugo statsrådsår på nacken och andra hans gelikar under tiden före departementalreformen kunna en senare tids rekordmän icke mäta sig. Däremot äro de något mer jämnställda med innehavarna av maximitid efter 1840: konsultative Wallensteen med 13 år, konsultative, senare finansminister Gripenstedt med 18 år, utrikesstatsministern Manderström med 10 år (till 1868) och justitiestatsministern De Geer med 12 år (till 1870). Fortfarande måste de uppnådda rekordresultaten i åldersväg anses ganska höga. De överträffa i varje fall fordringarna inom de parlamentariska statsskicken, där ministerskiften efter hela linjen eller med tät återkomst nedpressa statsrådsåldern.

Den politiska betydelsen av anförda drag i den ministeriella ombildningsprocessen bör uppmärksammas. De reducera ministärskiftenas politiska vikt. Konseljerna lösgöras aldrig fullständigt från banden med varandra. Statsministerns övergång från fackpost i närmast föregående konselj till ledarplats i den nya markerar tydligast den intima förbindelsen. Hans separat verkställda eller blott av en eller annan statsrådskollega åtföljda demission, och efterträdarens inryckning i vakansen i f. ö. till större del fullbesatt statsråd samt den genom en följd av ministärer oavbrutet bevarade personstabiliteten på konsultativa och andra fackposter tyder

råd under äldre period tjänstgjort såsom statssekreterare (Nordenfalk, Peyron, Heurlin). I allmänhet voro under denna tid statsråden, en gång entledigade, för sådan tjänst förbrukade, såsom naturligt var under en mer byråkratisk ordning. I än större utsträckning gäller detta tiden före departementalreformen, 1809—40.

likaledes på en relativt nära överensstämmelse i regeringsprinciper från ministär till ministär. Djupare ingripande politiska kursförändringar i samband med ministärskifte skulle svårligen, även om de enskilda statsrådens huvudsakligen tackliga ställning och den begränsade solidariteten tillbörligen beaktas, i motsvarande omfattning tillåtit något dylikt.

Saken må ytterligare belysas. Ministerlistan uppvisar tvenne medlemmar, konsultative Lovén, sjöminister C. G. von Otter, som utan avbrott suttit på sina platser under halva dussinet ministärer! Vidare trenne: konsultative, senare justitieminister von Steyern, jordbruksminister Odelberg, konsultative, senare ecklesiastikminister Husberg, som inskrivits såsom ledamöter av fyra ministärer i följd; därtill över ett dussin, som på samma sätt under trenne ministärer kvarblivit i sitt ämbete.

Ministärerna skjuta, förmedelst gemensamheten i vissa delar av den personella sammansättningen, in i varandra. Ett tvärsnitt genom statsrådsuppsättningarna vid startögonblicket för ministärerna blottar avlagringar av vitt skilda årgångar, avsatta under en följd av konseljer. Den Adlercreutz-Carlesonska konseljen sammansättes, justitiestatsministern icke inberäknad, av fyra nya statsråd och fem gamla från föregående ministär, av vilka blott två med samma utnämningsdatum: juni 1868; de övriga utnämnda 1860, 67, 70. I den andra De Geerska ministären samlas, vid sidan av de nytillkomna, trenne medlemmar från den gamla ministären De Geer och en statsrådets novus homo, fem ledamöter av den Adlercreutz-Carlesonska konseljen med utnämningsår 1870, 71, 72, 74 (juni, december); i den Posseska fem nyutnämnda samt fyra från Adlercreutz-Carlesonska och De Geerska konseljerna kvarsittande av åren 1874, 75, 78 (juli, november); i ministären Thyselius inga nykreerade men nio gamla statsråd från föregående trenne ministärer med utnämningsår 1874, 78, 80 (fyra i april, en i augusti, en i december), 82; i ministären Themptander överensstämmande med undantag av att en nyutnämning verkställts och en av 1880 års statsråd 1883 blivit avlöst. Förhållandet är efter 1888 likartat: i ministären Bildt fem nyutnämnda, fyra kvarsittande från ministärerna Adlercreutz-Carleson, Posse, Thyselius och Themptander av åren 1874, 80, 83, 85; i ministären Åkerhielm tre av den föregående kategorien, sex av den senare från ministärerna Posse och Bildt, utnämnda 1880, 88 (tre i februari, en i september) 89; i ministären Boström respektive noll och nio från de Posseska, Bildtska och Åkerhielmska ministärerna med utnämningsår 1880, 88 (tre i februari, en i september), 89 (en i juni, tre i oktober); i ministären von Otter likaledes respektive noll och tio från ministärerna Åkerhielm och Boström, av åren 1889, 96 (februari, oktober), 97, 98 (juni, oktober), 99 (oktober, december), och 1900 (mars, juli); ministären Boström II mottager respektive fyra nyutnämnda och sex

kvarblivna, från ministärerna Boström I och von Otter av åren 1899 (oktober, december), 1900 (mars, juli), 1901 (maj, december); ministären Ramstedt slutligen en nykreerad, nio kvarsittare från ministärerna Boström I och II samt von Otter av åren 1900 (mars, juli), 01 (maj, december), 02 (tre i juli), 03, 04.

Den förvirrande mängden av utnämningsdata och ministeriella transgressioner giver en åskådlig bild av ministärernas politiska sammanflätning. Konfusionen är mot periodens slut i någon mån i avtagande i vad gäller ministerabsorbtion från ett flertal äldre ministärer. Detta får dock, såsom av föregående behandling under annan gruppering av materialet redan framgått, icke oreserverat tydas såsom ett tecken på en ministärernas politiska renodling. En sådan har i viss mån försiggått efter årsskiftet 1887—88. Under övergångstiden 1888—89 rensas konseljen succesivt så gott som fullständigt från kvarsittande äldre element; tullkrisen artar sig i viss mån till ett systemskifte. Men detta är en övergående isoleringsprocess. Den upprepas icke. Transgressionen återupptages. Beblandlingen mellan närstående ministärer är senare ej mindre än förut. Den sträcker sig för ministärerna efter 1900 endast icke så långt tillbaka, att den når till de ministärer, som föregått den Boströmska, vars exceptionella långvarighet och utomordentliga ministerkonsumtion gjort rent hus med äldre fackministrar.

Kasuistiken över ministerskiftena, grundad på statsrådens avgångs- respektive utnämningsdata, har av de yttre dragen i statsrådets ombildningsprocess givit en bild, som synes ganska expressiv. Den framhåller starkt vissa karaktäristika i ministärbilden, vilka måste såsom betydelsefulla symptom tillerkännas värde för bedömande av ministärinstitutionens utveckling. Den demonstrerar, sammanställd med efter liknande grunder uppgjorda tablåer över praxis i äldre och senare tid liksom i utländskt författningsliv, den tydligt utpräglade övergångs- eller förmedlingskaraktären i formerna för tidens ministärutbildning, speciellt såsom den kommit till synes i den ännu bevarade, relativt höga medeltiden för ministärer och ministrar, i proportionen mellan samfällda och separata ministerskiften och i den konsekvent genomförda ministärkonfusionen. Samtidigt har den därmed ådagalagt, hur under den fortgående politiseringen det administrativa kontinuitetskravet blivit i stort sett väl tillgodosett, om ej i en omfattning fullt motsvarande de under tiden före 1840 gällande förhållanden, så dock med en stabilitet väl jämförlig med ställningen under närmast föregående tid och överträffande den parlamentariska praxis även i dess ur sådan synpunkt mest gynnsamma läge.

En sammanfattande, ingående framställning av ministärinstitutionen stannar likväl icke vid dessa resultat. De äro endast preliminära, i vissa

fall till sin politiska betydelse starkt hypotetiska. Kasuistiken når ej längre än till processens yttre gestaltning och de symptom på inre utveckling, som däri avspeglas. Den giver på flera punkter vid interpreteringen oklara, delvis tvetydiga anvisningar. Den fordrar komplettering och korrigering genom en behandling av övrigt tillgängligt material angående de krafter, som röra sig under de yttre formerna, en undersökning, vilken vid sidan av den allmänna kasuistikens schematiska ledlinjer ställer en analys av ministärens förhållande till riksdagsmakten och konungamakten samt inre gestaltning.

2. Relationen till riksdagen.

I en framställning av ministärinstitutionens politiska utveckling intager dess förhållande till representationen första rummet

Ordningen kan synas bakvänd. Den riksdagspolitiska förbindelselinjen är historiskt sett den senast utvecklade. Statsrådets förhållande till riksdagen har vid konstitutionens första tillämpning betraktats såsom ett andrahands-spörsmål, i praxis i hög grad negligerat, i teorien, enligt gällande officiell doktrin, tillbakasatt. Den dubbla ansvarighetsställning till konungen och till representationen, som författningen tilldelat statsrådet, gives vid denna tid en ensidig tillämpning med huvudbetoningen förlagd till den förstnämnda sidan. Relationen till monarken är för statsrådet vid dess tillsättning, verksamhet och avgång den primära och dominerande. En framställning av ministärens utveckling vid sidan av konungamakten, borde väl i följd härav tilldelas främsta platsen.

Vägande skäl göra emellertid en omvändning av ordningsföljden välmotiverad. Den politiska ställningen har sedan statsskickets första prövningstid undergått en genomgripande omvandling. Tyngdförhållandet mellan monarkens och riksdagens inflytande på statsrådet är de facto, officiella dementier till trots, grundligen omjusterat. Vågskålen med konunga-influensen har väsentligen lättat i vikt. Den parlamentariska relationen är för statsrådet ej längre den sekundära, subordinerad förhållandet till konungen. Dess betydelse har redan före periodens begynnelse vuxit från sin förra tillbakasatta plats till ett spörsmål i första planet. Representationsreformen och övriga samtidiga författningsändringar hava i hög grad stimulerat och befäst denna utveckling. De hava i väsentlig mån bestämt dess karaktär under senare tid. Statsrådets ställning till tvåkammarriksdagen blir följaktligen för en allsidig behandling av ministärinstitutionen en första uppgift.

Särskilda omständigheter bidraga dessutom att göra en undersökning i första hand av den riksdagspolitiska relationen välgrundad. Stats-

rådets förhållande till riksdagen visar sig vara för mer ingående författningspolitisk behandling särskilt tillgängligt. Det ligger så att säga på en yttre linje. Materialet är lättare överkomligt, erbjuder gynnsammare möjligheter för bestämning av det momentana läget och förskjutningarna i detta än regeringsmaktens inre historia, där upplysningarna som oftast gömma sig inom en svårgenomtränglig slöja eller endast sippra ut i sparsamma och sporadiska meddelanden. Den jämförelsevis ingående, klart belysta bild, som för detta förstnämnda område kan erhållas, tjänar lämpligen i skilda punkter till vägledning för senare kartläggning av det inre fältet.

*

De säkraste och bästa upplysningarna om statsrådets ställning lämna ministerkriserna. De blottlägga den regeringspolitiska situationen i de kritiska ögonblicken och giva följaktligen kriteriet på de samspelande krafternas inbördes styrka. De registrera, automatiskt som en manometer, trycket av olika faktorer.

Rörande deras förekomst och karaktär må till en början några preliminära observationer göras. Ministerkriserna[1] sammanfalla till tid och antal icke helt med ministärskiftena. Förbindelsen är intim men icke exklusiv. De förra resultera ofta i de senare, men icke alltid. Krislistan upptar även nummer som ej hava sin motsvarighet bland de registrerade fallen av ministärskiften. Den innesluter även kriser, som icke åtföljts av ministärskiften. — Periodens första kris, 1868, erbjuder ett exempel på ministerkris av senast nämnda slag. Dess totala omfattning vid en viss kritisk tidpunkt och dess i övrigt svårartade karaktär är av initierade betygad, varför tvivel om dess äkthet icke kan föreligga. Den ifrågasatte ministärens fortsatta tillvaro. Frågan om dess upplösning sattes på förhand-

[1] En egenhet i själva benämningen må observeras. Den hänföres till termen minister, ej ministär. Man talar om ministerskiften och ministärskiften såsom skilda storheter. Liknande distinktion användes däremot icke mellan ministerkriser och ministärkriser; den senare beteckningen förekommer ej i det vanliga språkbruket. Ministerkris-benämningen gives en innebörd, vilken innesluter även den företeelse, som av ministärkris-beteckningen skulle vara angiven; stundom med en för klarhetens skull bifogad närmare bestämning: total ministerkris (till skillnad från partiell). Detta är den art av ministerkris, som i texten närmast beröres. Man skulle, om avseende fästes ej blott vid de fall, där hela statsrådspersonalen sättes på fallrepet, utan även då frågan varit mer begränsad men berörande statsrådets politiskt mest betydelsefulla post eller poster (ministärledaren), kunna kalla den ministerkris i egentlig mening (»regeringskris»). Ty det är huvudsakligen endast i denna, som den reella kriskaraktären är förefintlig; med andra ord, själva regeringssystemet utsättes för en inre påfrestning, som tangerar eller överskrider bristningspunkten. Att emellertid även inom denna kriskategori olika gradationer i krisens akuta skärpa och omfattning givas, vilka i vissa fall medgiva ett försvagande av kriskaraktären, som stundom synes starkt ifrågasätta dess reella tillvaro, är i den historiska framställningen flerfaldigt illusterat (ex. 1884, 1889, 1891, 1900) och skall senare ytterligare belysas.

lingsordningen. Lösningen på densamma blev emellertid icke ministärskifte. Krisen lokaliserades under förhandlingarnas gång till ministärens icke vitala delar. Dess avveckling försiggick i form av partiell ombildning av konseljen på politiskt icke dominerande poster, utan väsentlig rubbning av dess allmänna politiska karaktär. — Ett fall av på liknande sätt lokaliserad ministerkris förekom 1874. Krisens omfattning utvecklades till total och ifrågasatte en ombildning av hela konseljen. Olika skäl förhindrade till sist en sådan. Skiftet begränsades till justitiestatsministerämbetet. Det medförde avlösning på den främsta rådgivarposten men icke politiskt omskifte d. v. s. ministärskifte i egentlig mening. — Än mindre blev resultatet vid motsvarande precedens 1871: hela, eller så gott som hela, konseljen blev sittande kvar. — Ett i huvudsak, med avseende på ministärens allmänna ställning, likaledes resultatlöst fall registreras mot periodens slut. Statsminister Boström har 1896 offentligen förklarat, att rösträttsreformen i enlighet med vissa angivna riktlinjer av honom gjorts till kabinettsfråga, närmast gent emot vederbörande departementschef. Schismen, vars betydelse för ministärens del var av politiskt programmatisk natur, löstes genom den senares avgång. Ministärskifte blev därmed avvärjt.

Sådana på ett tidigt stadium avvecklade ministerkriser eller avvärjda ministärskiften torde vid mer än ett tillfälle hava förekommit.[1] Analogislut från den första De Geerska ministären — den tid från vilken de bästa underrättelserna »inifrån» givas — med dess av den inre schismen mellan konung och ministär framkallade kriser göra ett sådant antagande berättigat. Offentligheten är visserligen icke därom närmare med säkerhet underrättad. Dock torde detta icke böra uttydas såsom ett bevis för obefintligheten av inre kriser. Det är endast deras djupt diskretionära och ömtåliga natur, som avvärjt alla officiella meddelanden, förhindrat närmare kännedom utanför initierade kretsar och låtit pressrykten och underhandsmeddelanden tills vidare vara de enda antydningarna om deras förekomst. F. n. äro de emellertid i följd härav undandragna närmare behandling. Framställningen får nöja sig med en undersökning av den ofullständiga samling av ministerkriser, som tills dato i fullt bestyrkt form offentligen inregistrerats.

En revy över periodens kända ministerkriser observerar först deras relativt talrika förekomst. I jämförelse med förhållandena under föregå-

[1] Det kan i detta sammanhang påpekas ett i viss mån besläktat fall, förekommande vid stor kabinettsfråga från ministärens sida gent emot riksdagen, resulterade i åsyftad, lycklig utgång. Detta är ett slags ministerkris-unge, vid vilken ärendet rörande ministärupplösning hypotetiskt sättes på dagordningen, en ansats till ministerkris, som i sista stund avledes, då voteringsresultatet konstaterar, att anledning till akut kris eller, rättare, definitiv prövning av frågan om ministärskifte, icke föreligger.

ende tid är den starkt frapperande. Kvartsseklet från 1840 uppvisar väl en del ministerkriser av betydande omfattning, åtföljda av viktiga förändringar inom rådkammaren (1840, 44, 48, 57—58). Deras fåtal och i viktiga avseenden s. a. s. lågt kvalificerade beskaffenhet, beroende på konungamaktens vid denna tid bevarade ledarmyndighet och bristfälligheterna i statsrådets inre sammanhållning och politiska betydelse, gör dem likväl icke jämbördiga med senare tids talrika, politiskt betydelsefulla, akuta kriser.

Med den första ministären i pregnant mening, daterande sig från 1860-talets begynnelse, infinna sig ministerkriser av djupare ingripande karaktär och med tätare återkomst, till en början framkallade av inre schism inom regeringsmakten i statsrådets förhållande till konungen och sålunda för samtiden mer eller mindre hemlighållna, senare, 1868, med återfall 1870, för första gången utspelade inför offentligheten. Därmed inledes under representationsreformens förberedelsetid samt i dess första tillämpningsår ett nytt skede; kännetecknat av intimare kommunikation mellan regerings- och riksdagsmakt, under stegrat inflytande från den senare, utmärkes det samtidigt och i intimaste samband därmed av krisartade eruptioner och rubbningar inom regeringen, vilka i talrikhet och intensitet äro utan motsvarighet under föregående tid. Växlingarna och utvecklingen i den kamp, under vilken den parlamentariska influensen arbetat sig fram, är i dem skriven med spärrad stil.

Den jämförelsevis icke obetydliga offentlighet, under vilken ministerskiftena inför allmänhetens ögon utspelas, gynnar därvid i ej ringa mån tolkningen. Sekretess i alla ting, som röra förändringar inom rådkammaren, dessas orsaker, inre förlopp o. s. v., hade dittills varit en strängt fasthållen princip, som endast i enstaka fall under exceptionella förhållanden genombrutits av ett eller annat meddelande av summarisk beskaffenhet. Den inskränkes nu till ej ringa grad. Motiven och en stor del av ministärbildningsförhandlingarnas gång förbliva väl oftast alltjämt delvis dolda bakom kulisserna. Dock hava numer vederbörande själva tagit initiativet till en viss, om också stundom genomskinligt tendentiös, upplysningsverksamhet. En kort översikt av det officiella materialet till ministerkrishistorien skall belysa detta.

Den officiella tidningen meddelar ofta omedelbart, när avskedsansökningarna inlämnats och i konseljen behandlats; likväl synes mot periodens slut en viss benägenhet yppas att frångå denna praxis eller att, genom uppskjutande till senare tidpunkt av demissionsfrågans konseljbehandling, låta densamma sammanfalla med meddelandet om lösningen, vare sig preliminärt förberedd genom designerad statsministers mottagande av ministärbildningsuppdrag (1902) eller definitiv. Vanligen underrättas,

huruvida i avskedsansökan deltaga samtliga statsråd eller endast en del, och i allmänhet då vilka. I undantagsfall gives även anledning att beträffande övriga statsråd precisera den ställning, som de till den utbrutna krisen intaga, huruvida de »uttryckt sin villighet frånträda sina befattningar» (1902). I allmänhet nämnes emellertid intet härom; att statsråden, såsom en konsekvens av den allmänna omprövning av konseljens hela ställning, som dess främste ledamots avgång i regel, där den föranledes av politiska skäl, måste medföra, muntligen i icke-officiell form ställt sina platser till konungens förfogande eller de facto, mer eller mindre frivilligt, voro nödgade att, i händelse av behov, lämna sina poster, anses obehövligt att offentligen tillkännagiva. Det ingår i allmänhet i förutsättningarna. Konungens ställningstagande till avskedsansökningarna angives i allmänhet, under formulering efter omständigheterna varierande: H. Maj:t Konungen anser sig ej f. n. böra bifalla utan framdeles pröva, han skall efter närmare övervägande meddela sitt beslut, han har icke f. n. velat meddela sitt beslut, eller dylikt. Beträffande orsakerna till berörda demissionsansökningar äro dessa stundom i samband med det första meddelandet i officiell kommunikéform (1871) eller senare i proklamationer av mer eller mindre officiell läggning framhållna, under vissa förhallanden anteciperande angivna (vid kabinettsfråga, 1874, 80).[1] Inför denna officiella historieskrivning intager dock i flera fall allmänheten en viss skepsis, i synnerhet vid de ofta förekommande tillfällen, där privata orsaker, överansträngning och dålig hälsa, förebäras. Med rätta anser man dylik attest ofta såsom föga pålitlig, stundom hopsatt i uppenbart maskeringssyfte.

Ministärbildningsförhandlingarna försiggå, bl. a. på grund av deras alltmer genomförda förläggning till riksdagskorridorerna, under betydligt större offentlighet än förut. Pressen överflödar i allmänhet i ministerkristider av projekt och tillärnade ministerlistor. Ofta äro dock dessa av föga tillförlitligt slag, rena kannstöperier och journalistiska ankor, stundom presenterade i rent provocerande syfte; stundom befinnas de vara bättre grundade, särskilt i de, politiskt initierade kretsar närstående, huvudstadstidningarna. Någon enda gång erhållas officiella eller officiösa redogörelser, vilka giva exakta upplysningar i ämnet; så 1871 angående förhandlingarnas misslyckande; 1874 om det De Geerska anbudet; 1888 i tvenne kommunikéer angående det Sundbergska projektet och rörande ministärbildningsproceduren; 1900 i senare officiöst meddelande

[1] 1868 gives underrättelse om avgångsmotiven i den enastående formen av interpellationssvar från tvenne av de berörda statsråden å egna och kollegernas vägnar, två dagar efter avskedsansökningarnas offentliggörande; dessa meddelanden kompletteras i viss mån av den publicerade k. diktamen av $^{14}/_{4}$ ävensom av officiös framställning i PoIT. publicerad samma dag.

och dementi; 1902 i ministerkriskommunikén angående ministärbildningsuppdraget. Slutresultatet angives i kommunikéform: ministerkrisen konstateras vara avslutad, vare sig genom restitution eller genom ny rekonstruerad ministerlista. I vissa fall låter man sig nöja med provisorisk lösning: vissa ministrar hava ej återtagit sina avskedsansökningar men åtagit sig att vid sina befattningar kvarstå, att endast tills vidare fortfara i utövningen av sina befattningar o. s. v. (1880, 1883, 1888); någon gång får nyutnämningen även på viktigare post anstå till senare tidpunkt, då den definitiva lösningen angives (1874).

Detta är den officiella och officiösa informationen i ämnet. Den synes knapphändig. I vissa fall har den dock sträckt sig utöver vad man under äldre tider fått åtnöja sig med. Särskilt de meddelanden om förhandlingsproceduren, som understundom utsläppas, utgöra avsevärda steg i riktning mot större offentlighet. Vad som därutinnan i övrigt brister får efter råd och lägenhet ersättas genom meddelanden från annat håll. Memoarlitteraturens notiser, en kritisk sofring och sammanställning av pressens uppgifter samt konjekturer grundade på kända politiska fakta giva en ledning för omdömet, som i de flesta fall låter huvudlinjerna i de växlande krisprocesserna framstå med någorlunda klarhet och fasthet.

*

Tydligast kommer riksdagsinflytandet till synes i *ministerkrisernas uppränning och ministärernas demissionsanledningar*. I de flesta fall ligga dessa till sin huvuddel försänkta i den riksdagspolitiska situationen.

Skarpast är detta framhävt i de fall, där kabinettsfråga föregått krisutbrottet. Kabinettsfrågeinstitutets parlamentariska användning utgör överhuvud taget ett det starkaste och ojävigaste vittnesbörd om riksdagens ökade inflytande. I officiell, uttryckligt förbindande form erkännes och utpekas riksdagens, den ena eller andra kammarens, ställningstagande till ett regeringsförslag såsom väsentligen bestämmande för en ministers eller ministärs kvarblivande i ämbetet. Avslag, modifikationer eller i övrigt beslut av viss angiven art betecknas såsom liktydigt med att de betingelser, under vilka vederbörande statsråd vilja fortsätta utövningen av sitt ämbete, ej längre föreligga. Avgörandet över konseljmedlemmars fortvaro på taburetterna lägges demonstrativt i riksdagens hand.

Fem à sex gånger har denna för den konstitutionella praxis dittills okända företeelse under perioden kommit till användning. Vidfogade tabell giver en översikt över dessa fall, deras allmänna karaktär och utgång. Beträffande verba formalia vid kabinettsfrågedeklarationernas avgivande i riksdagen hänvisas till vederbörlig plats i föregående kapitel, där texterna, insatta i sitt historiska sammanhang, finnas återgivna.

År	Forum	Avgivare	Ärende	Karaktär	Parlamentariskt resultat	Ministeriellt resultat	Anmärkningar
1868	AK. II, 252	Justitiestatsm.	Ordinarie anslag till handels- och sjöfartsfonden	Stor	Bev. i k.	—	Formuleringen alternativt anlagd; texten s. 144.
1874	FK. I, 290	»	K. prop. angående revision av § 80 RF.	Liten ?	Avsl. i k.	Dep.-chef avg.	Formuleringen oklar; texten s. 190.
1880	FK. 27: 26 AK. 4: 3; 38 38	Statsm.	K. prop. (genom utskott modifierat ang. värnpliktslag	Stor	Bev. i FK., avsl. i AK.	Ministärskifte med sex demissionerande	Kabinettsfrågan ställd både vid remiss och avgörande; texten s. 259, 261 f.
1887	AK. 7: 25	Krigsm.	Anslag till inskrivningsförrättningar	Liten	Avsl. i k. och gem. vot.	Dep.-chef avg.	Texten s. 358.
1898	FK. 18: 44 AK. 22: 19	Statsm + dep.-chef	Anslag till Ofotenbanan	Liten	Bev. i kk.	—	Texten s. 398.
1900	AK. 25: 2, 52	Statsm. + dep.-chef	Anslag till Bodenfästningen	Liten	Avsl. i k., bev. i gem. vot.	—	Texten s. 401.

Såsom av tablån framgår, äro de registrerade fallen av ganska växlande slag. Kabinettsfrågorna angivas såsom »stora», där enligt lämnade förklaringar samtliga statsrådens ställning gjorts beroende (ehuru ej definitivt bestämd) av voteringsresultatets utgång; sådana hava tvenne gånger förekommit, i ett av dessa fall med »dödlig utgång». Kabinettsfrågorna kunna vara av kvantitativt mindre omfattning men ej desto mindre äventyra ministärens position, nämligen vid de tillfällen, då den politiske ledare-ministern ställt sig själv i breschen vid departementschefens sida. Slutligen hava de i vissa fall varit departementalt begränsade, i det att endast vederbörande fackminister gjort sitt kvarstannande i ämbetet beroende av omröstningsresultatet.

Även en annan skiljaktighet observeras vid textgranskningen. Den skiljer mellan kategoriska och oklara eller skruvade kabinettsfrågor. Den senare avarten med dess ovissa, alternativa formulering av avgångshypotesen hör till gränsfallen. Den kan tolkas såsom kabinettsfråga och såsom sådan visa sin verkan. Den kan också behandlas såsom ett regeringsultimatum av svagare art, där vederbörande även i fall av ond utgång under skydd av den tvetydiga formuleringen bliver i ämbetet.[1] Man tvekar att taga steget fullt ut och stannar vid en halvmesyr. Motivet härtill är karaktäristiskt nog. Det synes ofta bottna i betänkligheter av konstitutionell natur.[2] Man drager sig för att utskriva en oreserverad accept på riksdagens avgöranderätt i fråga om statsråds kvarblivande eller avgång. Man anser en sådan stå i viss inre motsats till konstitutionella principer, särskilt konungens prerogativ att utnämna och entlediga sina rådgivare.[3] Lösningen bliver en kompromiss, genom vilken åt regeringen

[1] Jfr De Geers hotfulla ord till andrakammarmajoriteten 1877 (ovan s. 248), »med flit så lagda, att de skulle uppväcka någon ovisshet om följderna av ett avslag — för den händelse att detta möjligen skulle kunna inverka på en eller annan». Minnen II, 208.

[2] En konstitutionell betänklighet av annan art än den i texten berörda har även framkallats, nämligen från representationens synpunkt. Man har framhållit det tryck på representantens självständiga mening och röstande, vilket kabinettsfrågan medför, såsom stridande mot grundlagens mening eller konstitutionell moralitet. Sålunda behandlade ärenden bleve undandragna ett öppet, sakligt bedömande. Prövningen i enlighet med eget, på sakskäl grundat, omdöme ersattes med politisk prövning. Sådan erinran har stundom från riksdagens sida blivit gjord (exempelvis i andra kammaren vid olika tillfällen från lantmannapartiet, i första kammaren från konservativa 1898). Jfr De Geer, ovan s. 254. Pressningen, vilken naturligtvis faktiskt från regeringens sida avsetts, har understundom av sådana hänsyn maskerats i oskyldig klädnad och framställts såsom endast en enkel förklaring (av Boström 1898).

[3] Detta blir ju i viss mån tillvaratagit därigenom, att konungen i en del fall själv synes hava med statsråden överenskommit och beslutat att låta riksdagens ståndpunkt få direktivgivande betydelse. Men politiskt sett har en sådan maktdelegation eller frivilligt deklarerad reträtt till efterhandsposition i varje fall tett sig såsom en halv kapitulation, som man icke annat än i nödfall velat underskriva. För övrigt observeras, att i flera fall, då kabinettsfråga blivit ställd, konungens meddelaktighet i det förberedande beslutet, rörande tidpunkt och tillfälle för avgivande av deklarationen i riksdagen samt vid formuleringen av densamma, varit starkt begränsad.

det definitiva avgörandet förbehålles men samtidigt inför riksdagen starkt framhålles den enligt regeringens uppfattning storpolitiska betydelsen av dess beslut.

Den konstitutionella praxis erbjuder härför även ett annat, nära besläktat medel, som vid några tillfällen under perioden blivit brukat. Regeringen har i ultimatumform proklamerat, att ett riksdagens beslut i viss riktning av regeringen betraktas såsom misstroendevotum. 1879 års riksdag visar ett sådant exempel. Statsministern förklarar, i andra kammaren, efter interpellation från en majoritetens ledare, att ett avslag i fråga om ordinarie anslaget till indelta arméns vapenövningar av honom skulle betraktas såsom misstroendevotum.[1] Deklarationen gör åsyftad effekt. 1896 erbjuder ett annat exempel. Statsministern betonar med skärpa vid diskussionen i lagbyråfrågan i första kammaren, att ett kammarens avslagsbeslut i fråga om berörda anslag av honom skulle betraktas såsom direkt misstroendevotum.[2] Anslaget beviljas. Även i dessa former befinnes alltså det riksdagspolitiska inflytandet vara starkt prononcerat.[3] Precendenserna, såväl av det ena som det andra slaget, kunde med rätta framhävas såsom parlamentariserande symptom i det nya riksdagsskickets praxis. Riksdagsförtroendet har lyfts upp till en betydelse, som dittills konungaförtroendet gjort anspråk på att för sin del innehava.[4]

Detta framgår av De Geers uppgifter Minnen II, 66 (1868), 160 (1874), 230 ff. (1880). Även förklarar De Geer för sin del, efter att hava omtalat huru 1880 ultimatum till representationen blivit, enligt överenskommelse inom ministären, avgivet redan vid remissen av den kungliga propositionen i försvarsfrågan, utan att underrättelse därom i förväg blivit konungen lämnad: »Jag skulle icke heller därifrån kunnat avstå, ifall kungen i det avgörande ögonblicket fått betänkligheter, enär jag ansåg rättigheten för en statsminister att själv bedöma, huruvida ett riksdagens beslut bör föranleda hans avgång icke kunna honom av konungen frånhändas.» Alltså: ministären under sin premier förbehåller sig avgöranderätten, när kabinettsfråga skall ställas; bestämmandet över frågan om dess kvarblivande i ämbetet eller resignation lägges därefter, i händelse konseljen beslutat sig för sådan åtgärd, helt i riksdagens sköte. Det är en genomgripande emancipation från den monarkiska avgöranderätten över statsrådets avgång. Ministär och riksdag förhandla som fristående myndigheter. Konungen elimineras i detta extra ordinära fall så gott som helt ur räkningen.

[1] AK. 37: 11; ovan s. 258.

[2] FK. 6: 20 f.; ovan s. 397.

[3] Ett annat exempel gives 1867, AK. II, 405 (utrikesstatsministern angående anslag till utrikesrepresentationen), varvid anslag beviljas i den gemensamma voteringen. Ett i viss mån besläktat fall iakttages 1882, AK. 25: 22, då Posse såsom statsminister vädjar till andra kammaren att med hänsyn till sin politiska ställning till ministären bestämma sin ståndpunkt vid behandlingen av franska handelstraktaten.

[4] S. a. s. en omvändning av dessa, av ministären anställda, voteringar på förtroende bilda de på riksdagens initiativ såsom en opinionsyttring anordnade liknande omröstningar. De visa, från den motsatta sidan, representationens anspråk och uppfattning om betydelsen av sin egen hållning för ministärens ställning. — Ett exempel på sådant förtroendevotum förekommer 1891 i första kammaren, då på partiledaren Reuterswärds direkta anmaning beslutet angående KU:s förslag om uttalande för revision av unionsrätten arrangeras såsom förtroendevotum för statsministern. FK. 36: 30, ovan s. 382. — Ett därmed besläktat fall utgör den indirekta votering av liknande slag, som genom massanslutning kring förtroendeuttalande för statsministern

Dessa äro emellertid de extrema fallen. Under vanliga förhållanden är situationen åtskilligt mer komplicerad. Riksdagsinflytandet förefinnes i allmänhet men blir ej alltid lika starkt betonat. Oftast spelar det samman med faktorer av annan art. En schematiskt uppgjord översikt av ministerkrisanledningar och demissionsorsaker under tiden 1867—1905 skall belysa förhållandet.[1]

1868 Krisen föranledes direkt av parlamentariska nederlag särskilt i anslagsfrågor i andra kammaren och gemensamma voteringen; även allmänpolitiska skäl, närmast hänförda till andrakammar-majoritetens för ministären ogynnsamma hållning, medverka. Ett ögonblick vidgad till total lokaliseras krisen senare till de närmast berörda departementscheferna, vilka inlämna avskedsansökningar. Avvecklingen sker på så sätt, att en del av dessa avgå av uppgivna riksdagspolitiska motiv, en del förmås att kvarsitta; inre ministeriell schism medför dessutom avgång för ytterligare en medlem av statsrådet.

1870 Ministärens upplösning förorsakas av dess allmänna parlamentariska isolering, i förhållande till förstakammaropinion såväl som andrakammar-majoritet. Misstroende från konungen, i olika åtgärder manifesterat, medverkar.

1871 Krisen utlöses omedelbart såsom offentligen kungjord, total ministerkris av försvarsfrågans fall under försvårande omständigheter (särskilda utskottets misstroendeuttalande mot krigsministern) vid urtima riksdagen i andra kammaren. Sannolikt har konungens, närmast av krigsministern understödda, initiativ till urtimakallelsen utgjort en causa remota.

1874 Krisen utbryter i följd av ministärens allmänt underminerade parlamentariska position. Justitiestatsministerns demission motiveras i första hand med avslag på kabinettsfråga i grundlagsärende i första kammaren.

1875 Konseljens riksdagspolitiska ställning är ytterligare försvagad; dess hållning i försvarsfrågan har särskilt bidragit därtill; inre schism medverkar. Förstakammar-beslut i grundlagsfråga (gent emot justitiestatsministern), inre divergenser rörande försvarsreform och finansärende (resulterande i nederlag för finansministern), gemensam voterings-beslut i enlighet med andra kammarens

och »den nuvarande regeringen för övrigt» arrangeras 1904 vid debatt angående prop. om telefonnätet i Stockholm. Vice talmannen uttalar »ett stort, ja helt förtroende»; etthundratio kammarledamöter anmäla sina instämmanden till protokollet (utgörande majoriteten av de närvarande kammarledamöterna, såsom synes av voteringen med dess röstsiffror), AK. 48: 20. — Att i övrigt voteringar på förtroende respektive misstroende icke så sällan i mer eller mindre maskerad form förekommit, nu liksom även förut under ståndsriksdagen, har den historiska framställningen givit vid handen. Ett fall, där misstroendekaraktären blivit särskilt tydligt pointerad, är vid andrakammarbeslutet i härordningsfrågan vid 1871 års urtima riksdag, efter misstroendeuttalande mot krigsministern i särskilda utskottets avslagsmotivering och därtill i kammardebatten gjorda, anslutande yttranden (ovan s. 177). I viss mån låter sig därmed även jämföra den underförstådda misstroendedeklaration, som, enligt en rätt allmänt omfattad mening, var i särskilda utskottets för unionsfrågan utlåtande 1905, U., innesluten (ovan s. 485 f.). Huru i övrigt av representationen olika möjligheter begagnats till att öva inflytande på ministären i klandrande, pådrivande eller understödjande riktning, tillhör senare parti av framställningen att beröra.

[1] Betydelsen vid dessa kristillfällen av konungens ställningstagande liksom av statsrådens inbördesförhållande och regeringsverksamhetens allmänna karaktär skall i senare avdelningar närmare behandlas. Ovan gjorda översikt avser blott att uppdraga de yttre huvudlinjerna.

mening i anslagsfråga berörande konstitutionellt tvisteämne (gent emot civilministern), utlöser demissionen.

1880 Ministären avgår på grund av avslag på kabinettsfråga i försvarsreformärende i andra kammaren. Konungens påpressning för ett regeringsinitiativ med förutsedd utgång har därtill medverkat. Den djupare grunden är den oförenliga kammarmotsättningen.

1883 Krisen förorsakas av härordningsförslagets fall i båda kamrarna under former, som omöjliggöra sammanjämkning och giva uttryck för starkt misstroende från första kammaren, bristande vilja till understöd åt ministären från andra kammaren. Konungens passivitet och misstroende, inre slitningar, direkt påtryckning inifrån medverka till ministärupplösning.

1884 Regeringen måste lämna expeditionsmässig avvaktanspolitik för positivt initiativ. Statsministern, provisoriskt insatt i ämbetet för övergångstiden, demissionerar.

1887—88 Valutslag (korrumperat genom valprocess) föranleder direkt ministerkris; gemensamma voteringsmajoriteten i tullfrågan vid kommande riksdag anteciperas såsom regeringsfientlig. Förnyad andrakammarupplösning anses icke tillrådlig (detta möjligen närmast av konungen till skillnad från statsministern?). Ministären avgår.

1889 Den interemistiska neutralitets- och koalitionsministären avvecklas planenligt efter fylld uppgift.

1891 Utomparlamentariska, unionspolitiska, orsaker, bristande stöd från konungens sida jämte svag position i andra kammaren och personliga förhållanden orsaka ministerchefens avgång.

1896 Inre ministeriell schism, närmast i rösträttsfrågan, mellan departementschef och statsminister resulterar i den förres avgång.

1900 Personliga skäl, förenade med allmänpolitisk hänsyn till försämring i ministärens riksdagspolitiska ställning, ej minst i första kammaren, medföra ministerchefens avgång.

1902 Allmän och djupgående parlamentarisk underminering, rösträttsfrågans krav och personliga skäl medföra ministärens upplösning.

1905, april. Utomparlamentariska, unionspolitiska, skäl, inre ministeriell schism, bristande stöd och förtroende hos representationen, möjligen även regentens ingripande fordra ministerchefens demission.

1905, aug. Ministärens parlamentariska isolering i unionskrisen, under skarp opposition i synnerhet från första kammaren, störtar densamma.

Den parlamentariska situationens starka inverkan på ministärens ställning framgår av ovan givna resumé med stor tydlighet. Riksdagspolitiskt inflytande har som regel medverkat, när fråga uppstått om omskifte i regeringen. Periodens ministärskiften uppvisa icke något fall, från vilket de riksdagspolitiska motiven varit helt uteslutna. Hänsyn av annan art hava visserligen även spelat en betydande roll. Ekvationen blir ingalunda löst med hänvisning till en enkel parlamentarisk formel. Ministerkriserna försiggå under ett komplicerat växelspel, där de olika stämmornas uppgifter och betydelse äro skiftande fördelade från fall till fall. Huvudstämman representeras dock oftast av riksdagen. Den upp-

bär det, i mer eller mindre fast modellering ständigt återkommande, djupast liggande ledmotivet.

Tydligast komma de riksdagspolitiska orsakerna till uttryck i de fall, då avgångsmotiven blivit fästa vid vissa bestämda ärenden, vare sig dessa, såsom redan förut blivit berört, direkt utpekats såsom kabinettsfråga eller på annat sätt, genom offentlig deklaration, tidpunkten för krisens utbrott, det politiska lägets bestämda anvisningar, tydligt markerats. Till denna kategori räknas kriserna 1868, 1871, 1880, 1883, om man så vill även 1874, 1875. Samtliga dessa kriser infalla under pågående eller kort efter avslutad riksdagssession. Akut parlamentarisk konflikt i bestämda politiska spörsmål, vissa voteringar eller riksdagens ståndpunkttaganden hava stjälpt ministärerna, eller åtminstone starkt ifrågasatt deras fortsatta tillvaro. Till samma huvudgruppering hänföres även ledes krisen 1887—88 med dess ministärskifte i följd av anteciperad riksdagsvotering, det enda tillfälle då valutslag direkt medfört ombyte i konseljpersonalen.[1]

Denna med större bestämdhet preciserade riksdagspolitiska motivering är likväl icke exklusiv. Även andra orsaker hava i flera av nämnda fall subsidiärt medverkat till ministeriell eruption. Inre slitningar, dels av politisk, dels av facklig eller personlig art (exempelvis 1868, 1875, 1883), direkt eller indirekt inverkan från monarkens sida (exempelvis 1871, 1880, 1883, möjligen 1887—88), hava upprepade gånger, vid sidan av riksdagssituationen, övat inflytande. Dessa ministerkrisers ofta framförda anspråk på i viss mån parlamentariskt prejudicierande egenskap är således icke oomstridd, utan kan starkt ifrågasättas eller bestridas.

[1] »Valparlamentariska» symptom äro sålunda, med undantag för nämnda tillfälle — då f. ö., såsom i föregående framställning blivit belyst, synpunkter och förhållanden av annan art försköto motivläget från rent andrakammar-parlamentariska linjer — från periodens ministärskiftes-praxis uteslutna. De direkta relationerna till valmanskåren hava ännu icke för statsrådets del utbildats. Valens allmänna karaktär, som, frånsett tullkrisens år och en begynnande förändring mot periodens slut, behållit en s. a. s. oorganiserad, i stor utsträckning icke-politisk, läggning, samt den av ministärerna med stor konsekvens uppehållna non-interventionsprincipen hava förhindrat upprättande av en dylik förbindelselinje (varom mera nedan s. 593 ff.). — Ett utslag av detta förhållande utgör den i texten berörda förläggningen av ministerkriser och skiften till tidpunkter avlägsna från valmånaderna. Antingen hava, i här närmast berörda grupp, med undantag för fallet 1887—88, krisutbrotten och omskiftena försiggått under arbetande riksdag eller kort efter dess åtskiljande. Eller också hava de, inom den återstående grupperingen, förlagts till den döda säsongen under sommarmånaderna (undantag härifrån 1905, med dess ministärskiften under pågående lagtima och urtima riksdagar, samt 1884, i senare hälften av maj, och 1896, i jan.—febr.). Vid ett överslag av ministerkrisernas kronologiska förläggning observeras f. ö., att före 1888 endast ett ministärskifte försiggått året närmast efter andrakammarval, nämligen efter första session under legislaturen (1870, juni); efter nämnda tidpunkt endast tvenne under motsvarande tid, båda på sommaren (1891, 1900); tvenne ministärskiften hava arrangerats kort före val (1902, 1905, aug.). Regel har alltså varit, att ministärskifte utspelats mitt i eller mot slutet av legislaturerna, inför en genom en eller flera passerade sessioner prövad andrakammar-uppsättning.

Än tydligare träder detta förhållande i dagen i de fall, där ministerkrisen icke omedelbart framsprungit ur något speciellt avgörande inom riksdagen utan beror på den allmänna politiska situationen. De utgöra den återstående och större delen av registrerade kriser (1870, 1884, 1889, 1891, 1896, 1900, 1902, 1905, april, augusti). Nödvändigheten i följd av det politiska lägets särskilda betingelser att åstadkomma regeringsinitiativ av en art, som av sittande ministär icke kunnat presteras, allmän hänsyn till riksdagens hållning, vilken undergått en för regeringen ogynnsam förändring, skönjbar i partibildens förskjutning, upprepade regeringsnederlag i viktiga frågor, systemkritik från förut stödjande element inom representationen, hava gjort en omprövning motiverad, huruvida icke personombyte på den viktigaste statsrådsposten och omläggning av regeringskursen genom ministärförändring vore påkallad. Denna försämring i utsikterna för regeringspolitiken eller förändring i den politiska situationen med därav härledda krav på den ministeriella verksamheten har emellertid icke i flertalet av dessa fall varit av den svårartade eller djupgående beskaffenhet, att den i och för sig ansetts nödvändigtvis kräva avgång. Men då därtill kommit demonstrativ passivitet eller concilium abeundi i mer eller mindre tydlig form från konungens sida (1870, 1891, möjligen 1905, april), inre splittring inom ministären (1889, 1896, 1905, april), privata skäl (1884, 1889, 1891, 1900, 1902) eller påtryckningar av annat slag (unionspolitisk pressning från norsk sida 1891, 1905, april, augusti, i någon mån möjligen 1884) har detta utlöst kris. Den riksdagspolitiska influensen blir sålunda starkt uppblandad med påverkningar från annat håll; stundom till den grad att de primära, drivande orsakerna måste betecknas såsom i huvudsak utomparlamentariska (1891, 1905, april, möjligen 1900).

Det förtjänar observeras, huru dessa tvenne kategorier utskiftas över perioden. De befinnas vara mycket ojämnt fördelade. Den förra grupperingen, med dess starkare, mer preciserade betoning av de riksdagspolitiska motiven, samlar sig uteslutande i periodens förra hälft; den senare åter sluter med sin huvudpart upp i det följande tidsskedet. Denna markerade fördelning av kriserna efter deras olika karaktär till olika skeden är av visst intresse. Sammanställes den med det faktum, att ministerkrisernas talrikhet och intensitet under periodens senare hälft, frånsett det avslutande stora krisåret på gränsen till en ny period, i någon mån avtagit, särskilt i jämförelse med det häftiga krisskedet vid det nya riksdagsskickets begynnelse (1867—75, med dess fem kriser, en på vartannat år), häntyder det på en viss förändring i det regeringspolitiska läget. — Förklaringen härtill torde delvis i den inledande teckningen av konstellationen vara angiven. Sannolikt ligger den till väsentlig del i den efter den svåra tull-

krisen, inom ramen av den under perioden i allmänhet givna maktgrupperingen försiggående, för regeringen gynnsamma förskjutningen i den parlamentariska situationen. Genom denna avledes en del av det akuta trycket och vinner regeringsmakten vissa förut obefintliga eller mer inskränkta förutsättningar att ernå en något stabilare position. Denna tolkning av grunderna till förändringen i ministerkrisernas inre karaktär bestyrkes vid närmare granskning ur andra synpunkter.

Med avseende på *ämnet* för ministerkriserna, i den mån detta låter sig särskilt utskiljas, märkes, att det största skuldkontot tillhör försvarsfrågan (däri inbegripet hela det försvars- och grundskattepolitiska reformkomplexet). Av alla demissionsärenden är detta det talrikast representerade. I minst tre à fyra fall har försvarsfrågan varit dominerande krisanledning (1871, 1880, 1883, 1884); tvenne gånger har den haft en betydande andel i uppränningen (1870, 1875); dessutom ytterligare en à två gånger medverkat (1874, 1900?). Budget- (gemensam voterings-) frågorna följa närmast i ordningen med fyra kriser till större eller mindre del uppförda på sitt konto, fem med en något lösare beräkning (1870); av de fyra förorsakas tvenne av tullfrågor (1887—1888, 1889), en till övervägande del av försvarsfrågan i vidare mening (1868), en av anslagsärende med organisatorisk syftning (1875). Unionsfrågan kräver tre à fyra offer (1891, 1905, april, augusti, medverkar dessutom 1900, möjligen även 1884). Rösträttsfrågan äger en betydande skuld till två kriser (1896, 1902). En annan grundlagsfråga, av betydelse för planerad försvarsreform (§ 80 RF.), medverkar i tvenne fall (1874, 1875). — Placeringen på ministerkrislistan efter graderad skuld sammanfaller i stort sett med den kronologiska ordningsföljden. Den legislativa försvarsreformfrågan utgör central krisanledning under 1870- och 1880-talens häftiga brytningar fram emot tiden för tullkrisen. Statsregleringsärendena spela samtidigt då och då in samt dominera i tullfrågans gestalt mellantiden 1887—89. Unionsfrågan, på sistone i förening med det konstitutionella reformärendet om rösträtten, behärskar i stort sett de politiska avgångsmotiven i ett senare tidsskede.

En undersökning av närmaste *forum* för berörda konflikter, då dessa i mer väsentlig del hänföra sig till det riksdagspolitiska gebitet, giver vid handen: Av de akuta kriserna hava åtminstone trenne direkt utlösts ur konflikt förnämligast med andra kammaren (1868, 1871, 1880). Första kammaren kommer härvid i efterhand; endast vid ett eller annat tillfälle, särskilt under periodens sista tid, har dess ställningstagande utgjort ett särskilt framträdande motiv för ministärupplösning (1905 augusti, efter vad antages även 1900). I återstående fall synes skulden vara tämligen jämnt fördelad, möjligen med någon övervikt för nedre kammaren

(1875, 1883, 1884, 1887—88, 1889, 1902). Konseljen skjutes vid dessa tillfällen å sido av en parallellt fortgående förskjutning av opinionen i båda kamrarna (1887—89) eller blir, under utövande av sin medlarverksamhet, sittande mellan tvenne stolar. Det senare förhållandet är det vanliga. Kammarmotsättningen befinnes oförenlig och spränger ministären — en anledning, vilken även i övriga, i ovan uppgjorda räkning på vardera kammarens separata skuldkonto uppförda fall ligger under demissionsbeslutet såsom djupare grund.

I försvarsfrågan, det för regeringspolitiken under perioden viktigaste av alla politiska spörsmål, har sålunda andra kammaren ständigt stått på den fällande sidan, därvid endast en gång sekunderad av första kammaren såsom medagerande. I budgetsfrågorna har likalades andra kammaren varit den främsta att stjälpa regeringslasset, under tullkrisen dock i samverkan med första kammaren. I rösträttsfrågan slutligen framträder andra kammaren såsom främste åklagare, under det att däremot i unionsfrågan huvudrollen vid domsprocessen övertages av övre kammaren. — När försvarsfrågan genom den första uppgörelsen 1885, följd av senare kompletterande reformer 1891, 1901, och samtidigt statsregleringsfrågorna förmedelst det effektiva understödet från första kammarens genom den protektionistiska rekryteringen kompakta majoritet samt genom uppluckringen i sammanhållningen jämsides med modereringen i den klasspolitiska tendensen hos lantmannapartiet ryckt upp till ett något gynnsammare läge, har, innan ännu rösträttsfrågan trängt i förgrunden, ställningen för regeringsmakten erbjudit bättre betingelser, påpressningen från andra kammaren blivit mindre kännbar, större parlamentariska konflikter i allmänhet kunnat undvikas samt kriserna blivit sparsammare och mindre häftiga, i det att omläggningarna i regeringskursen kunnat försiggå i mjukare former. Detta är innebörden av de förändringar, som i ministerkristabellen i berörda hänseenden kunna iakttagas.

Rörande *formerna* för den politiska påtryckning från representationen, vilken resulterat i ministerkris, eventuellt resignation, uppmärksammas den inskränkta användning och verkan, som härutinnan blivit tillmätt den av grundlagen organiserade apparaten för ansvarsutkrävande. Den starka begränsningen i de konstitutionella ansvarsbestämmelsernas betydelse i detta hänseende ställes i klar belysning av det faktum, att av periodens ministärskiften intet enda föranletts av åtgärder från riksdagens sida vidtagna i de av författningen direkt erbjudna former för omedelbar påverkan på statsrådssammansättningen.

§ 106 RF. har under perioden icke en enda gång blivit anlitad; senaste precedens med användning av riksrättsinstitutet faller inom ståndstiden, 1854; domen blev, då liksom vid de föregående fyra gånger, då den-

na procedur blivit försökt, frikallande. Skrivelse från riksdagen enligt § 107 RF., med anmälan om önskan, att konungen ville genom entledigande vidtaga viss förändring i statsrådspersonalen, har nu lika litet som förut under 1809 års författning kommit till stånd. Erforderlig enighet om vidtagande av sådan åtgärd har icke kunnat ernås. Fordran på trenne ståndS samstämmande beslut blir under ståndsriksdagen aldrig uppfylld, ehuru enskilda stånd vid flere tillfällen (senast de tvenne lägre ståndeN vid riksdagen 1853—54) för sin del understödja yrkande på skrivelse. Under tvåkammarriksdagen blir aktiviteten på denna linje än mindre. Endast vid ett enda tillfälle gör den ena kammaren en dylik hemställan, nämligen vid 1874 års riksdag, då andra kammaren för sin del beslutar, att riksdagen skall hos konungen anmäla sin önskan, det han ville ur statsrådet och från ämbetet skilja statsråden Berg, Leijonhufvud och Waern[1]; men förslaget fälles i första kammaren; utskottets anmärkningspunkter läggas av den till handlingarna, varmed saken förfaller. På sin höjd resulterar dechargebehandlingen i sådant eller likartat enskilt misstroendevotum från den ena kammarens sida. Inom andra kammaren vinner därvid ett tillvägagångssätt hävd, som, vid sidan av författningens anvisningar för petitionär skriftväxling, bereder smidigare former för parlamentarisk opinionsyttring i samband med den konstitutionella kontrollproceduren; kammaren plägar, i stället för att för sin del fatta skrivelsebeslut, »med gillande» lägga konstitutionsutskottets anmärkningar till handlingarna; i 18 fall och vid 12 riksdagar har den på så sätt, i särskilt kvalificerad form, pointerat sin klandrande ståndpunkt.[2] Första kammaren avvisar för sin del ett dylikt förfaringssätt.[3]

[1] Beslutet fattades med 96 röster mot 82; 41 medlemmar av minoriteten anmälde omedelbart reservation till protokollet. Frågan föll egentligen, såsom KU., mem. n:r 7 själv medgiver, under § 106 RF.; den gällde nedsättning av inkomsttitel genom beviljande av avradsfrihet på 5 år åt Åtvidabergs kopparverk.

[2] Vid riksdagarna 1868, 1872, 1875, 1891—94, 1901—05. Denna »sidoväg utifrån § 107» (K j e l l é n, Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform, Statsvet. Tidskr. 1902, s. 189), var ej alldeles nyöppnad; den hade vid enstaka tillfällen praktiserats redan under ståndstiden, senast av borgar- och bondeståndeN vid riksdagen 1856—58. — I några fall har andra kammaren även funnit anledning att, med anslutning till under ståndstiden givna precedenser, i motsatt riktning, genom beslut att med ogillande lägga anmärkningspunkt till handlingarna, markera sin mening; så göres i tvenne fall, vid riksdagarna 1900, 1902. — Genom beslut att med ogillande av KU:s förfaringssätt lägga ett memorial (på grund av anmärkningsanledning framställd av enskild riksdagsman) till handlingarna har kammaren även, i ett enastående fall 1891, avgivit klandrande opinionsyttring mot statsråd, i trots av att KU. icke framställt anmärkning.

[3] Första kammaren har vid ett tillfälle, vid 1880 års riksdag, lagt av KU. framställda anmärkningspunkter till handlingarna med ogillande av utskottets förfaringssätt. Klandret riktade sig här uteslutande mot utskottet och dess »sätt att utom, bredvid eller rättare emot grundlagen uppfinna en ny form för bringande under kamrarnas överläggningar av regeringens handlingar» (Lagerbjelke, FK. 21: 36), genom anmälan av sakförhållanden utan åberopande av RF. § 107 (varom vidare nedan). Kammaren imiterade därvid adels- och prästeståndeN, som av motsvarande skäl vid 1844

Dessa opinionsyttringar och den allmänna diskussion, som åtföljt behandlingen av dechargebetänkandet, har icke varit utan inverkan på regeringens ställning. På förvaltningspraxis samt regeringsverksamhetens allmänna inriktning har dechargebehandlingen, såsom i senare sammanhang vidare skall beröras, faktiskt övat en icke obetydlig influens. Även iakttages, huru den vid några tillfällen, då den erhållit mer högpolitisk karaktär, tagits i beaktande och, vid sidan av andra inverkande orsaker av riksdagspolitisk eller annan art, övat visst inflytande vid ministerskiften. 1868 har prickning mot civilministern genom en konstitutionsutskottets anmärkning, av andra kammaren med gillande lagd till handlingarna, medverkat till dennes beslut att inlämna avskedsansökan och sålunda utgjort ett bidragande, ehuru relativt underordnat, motiv till den stora ministerkrisen detta år. 1870 torde systemkritiken i första kammaren icke varit utan inflytande på De Geers senare resignation. 1874 spelar dechargebehandlingen en viss roll för följande ministärupplösning, dock icke större än att en officiös kommuniké sanningsenligt kunde förklara, att den på intet sätt avgörande inverkat. 1900 lära de från förstakammarsidan framställda anmärkningar utgjort en beaktansvärd ingrediens i motivbildningen för statsministerdemissionen samma år. 1901, slutligen, framkallar en konstitutionsutskottets anmärkning enligt § 107 RF., i andra kammaren med uttalat gillande lagd till handlingarna, så gott som omedelbart entledigande av berörde departementschef — ett enastående prejudikat.

Därhän har emellertid dechargebehandlingens betydelse aldrig sträckt sig, att den i och för sig, av egen kraft, medfört resignationspåföljd för sittande ministär; tyngden av fällande utslag har den för sådana fall icke besuttit. I sådant sammanhang har det grundlagsrättsliga kanaliseringssystemet för utkrävande av politisk ansvarighet visat sig otjänligt. Procedurens omständlighet och tyngd, den grundlaga ansvarighetens begränsning till huvudsakligen rådslagen, protokollsgranskningens allmänna karaktär med det i praxis tillämpade detaljanmärkningsförfarandet, utbildat till formligt »prickningssystem»[1], jämte andra anledningar, hava gjort apparaten olämplig till begagnande för dylika ändamål av mer långtgående politisk syftning. Det stegrade riksdagsinflytandet nyttjar

–45 års riksdag med begagnande av samma klanderformel fattat liknande beslut. 1887 B framställdes yrkande, att kammaren med ogillande skulle lägga KU:s mem. till handlingarna, men detta föll på talmannens propositionsvägran.

[1] Tynell, Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet. Avd. III, Den allmänna karaktären av konstitutionsutskottets anmärkningsmemorial (särsk. s. 248—271, praxis 1867—1905). Rörande de i samband med antagandet av 1866 års RO. vidtagna modifikationer och dessas understödjande av detaljanmärkningspraxis, a. a., s. 185 ff.

verksammare, enklare uttryckssätt och genare vägar att angiva sin ställning till konungens rådgivare. Riksdagens omröstningar och beslut i lagstiftnings- och beskattningsfrågor, auktoritativa yttranden vid dess överläggningar, särskilt rörande viktigare regeringsförslag, vare sig vid den definitiva behandlingen eller redan vid remissen, utgöra för representationen de ständigt tillgängliga maktmedel, med vilka den förmår bereda framgång åt sina åsikter och göra sitt inflytande på statsrådets personella sammansättning gällande.[1]

Framställningen har hittills huvudsakligen berört de ministerdemissioner, som utgått ur genomgripande kris och därvid i allmänhet företagits i samband med ministärskiften. Enligt vad av kasuistiken befunnits, äro emellertid dessa, om ock de politiskt högst kvalificerade och mest betydelsefulla, likväl icke de kvantitativt viktigaste. De hava icke numerärt sett föranlett den största förändringen inom regeringspersonalen Denna åstadkommes genom *separata ministerombyten*. Med sin ständigt flödande ström av omplaceringar och omskiften utfylla de tiden mellan de stora eruptionerna och förskjuta år från år konseljens sammansättning i betydande omfattning.

De äga en från de samfällda skiftena i vissa avseenden olika karaktär. De stå, ej blott i fråga om yttre procedur men även inre beskaffenhet, nära äldre tiders statsrådsombyten. Den fackliga läggningen är i de flesta fall mer framträdande. Administrativa, departementalt begränsade skäl utan större politisk räckvidd hava i allmänhet varit främst bestämmande. Omläggning till nya uppgifter, justering av gamla riktlinjer och framgångsmetoder inom de olika departementen hava krävt ombyten på chefsposterna. Där dödligt frånfälle (i fyra fall), sjukdom eller andra, särdeles med stigande ålder uppkomna[2], mer eller mindre trängande privata skäl tillkommit, har en sådan avlösning, ofta överenskommen under ömsesidigt samförstånd från alla parter, varit särskilt påkallad. I andra fall har inre schism med den politiska ledningen inom konseljen, närmast dess främste representant statsministern (Forssell, Malmström, Taube, Wennerberg 1891, N. A. Palmstierna, Lewenhaupt, Douglas, Lagerheim m. fl.), stundom med monarken (af Ugglas 1870, von Platen 1872, möjli-

[1] I fråga om ansvarighetsbestämmelsernas politiska betydelse se, förutom Tynell, a. a., särskilt Kjellén, Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform, Statsvet. Tidskr. 1902, s. 195 ff., Rydin, Svenska riksdagen (1879), senare delen II, 93 ff., Reuterskiöld, Statsregementet, s. 207 f., samt debatten 1873 med anledning av mot. FK. n:r 39 av Wallenberg om borttagande av 107 § RF., särskilt KU:s utlåtande n:r 11; jfr ovan s. 518 not 1.

[2] Vid uppnådd pensionsålder hava demissionerat ej långt ifrån ett tjugotal statsråd, bland vilka trenne statsministrar; de flesta av dessa, statsministrarna givetvis undantagna, hava entledigats var för sig. Ancienniteten är i jämförelse med föregående tid, särskilt med perioden före 1840, stadd i märkbart sjunkande.

gen Leijonhufvud 1874), föranlett vederbörande statsråd att resignera. I allmänhet verkställes demissionen med åtföljande konseljkomplettering smidigt och snabbt, utan mer uppseendeväckande politiska följdföreteelser. Ofta svävar allmänheten i stor okunnighet om motiv och mening i vad som föregår. Kungörelsen om avgången kommer ej sällan som en överraskning och beledsagas av kommentarer, vilka efter bästa förmåga söka utfinna dess sammanhang med kända politiska, fackliga eller personliga fakta utan att dock med större visshet kunna precisera grunden.

Härav följer emellertid icke, att riksdagspolitisk influens i dessa fall varit utesluten. Den är mer begränsad, framför allt i allmänhet icke så öppet angiven; men den finns där i allmänhet ändå. Maskering med förläggande av ministerombytena till sommaren[1] kan icke fördölja detta. I de departementala avgångsorsakerna ligga som oftast även riksdagspolitiska hänsyn inneslutna. Detta framträder tydligt i de fall, då avlösningen åtföljes av kontrasignation eller understöd från den nye departementschefen av visst, demissionen föranledande, regeringsärende, vars utförande motiveras bl. a. av hänsyn till den parlamentariska opinionen; resignationen erhåller därvid en i viss mån politiskt programmatisk anläggning (exempelvis vid Abelins, Wærns, Palmstiernas, Östergrens, Douglas', Lagerheims demissioner). Även kommer berörda förhållande till synes i de, med de nyssnämnda delvis sammanfallande, exempel, som perioden uppvisar, på ministrar stupade kort efter eklatanta nederlag inom respektive huvudtitlar eller i annat departementsärende (varvid i ett fall — Ryding 1887 — efter ställd kabinettsfråga) eller i följd av prickningar av annat slag från riksdagens sida, även om i dessa fall nyrekryteringen icke alltid giver direkt uttryck för någon egentlig systemförändring.

I flertalet fall kan på så sätt riksdagspolitisk inverkan vid närmare besiktigande spåras i bakgrunden; omflyttningarna tjäna också politiska syften, avse att åvägabringa ett bättre förhållande till riksdagen. Även om de administrativa och personliga grunderna i dessa från en äldre tids successiva, ämbetsmannamässiga omflyttningar i rådkammaren bevarade separata ministerdemissioner fortfarande behålla en stor del av sin förra karaktär, iakttages likväl även i dessa en tydlig förstärkning i riksdagsinflytandet. Detta gör sig alltmer gällande vid sidan av de fackliga kraven.

[1] Enda undantagsfall är Dyrssen samt, på gränsen till föregående gruppering, Östergren. Denna tidsförläggning är i främsta rummet motiverad med fackliga grunder (av hänsyn till riksdagsarbetet) samt vissa praktiskt politiska skäl (för befordrande av efter mogen prövning företagen, självständigare rekrytering); men stundom torde den även, såsom vid flera tillfällen med största sannolikhet kan påvisas, hava arrangerats för att cachera de riksdagspolitiska demissionsanledningarnas inverkan och sålunda bevara det yttre skenet av fullt oberoende.

Gradtalet visar sig vara betydligt lägre och svårare att avläsa än i de samfällda skiftenas kristemperatur. Men det är märkbart i stigande.

I det allmänna motivläget för ministerdemissionerna, de samfällda såväl som de separata, kan sålunda en i jämförelse med föregående period avgjord stegring i riksdagens inflytande genomgående konstateras. Tydligast kommer den till synes vid de stora kristillfällena, denna för perioden till skillnad från en äldre tids förhållanden karaktäristiska företeelse, i regel direkt förorsakad av den riksdagspolitiska situationens bestämmande inverkan på regeringens ställning; kabinettsfrågeinstitutets jämte parlamentariska förtroende- eller misstroendevotas användning framträder i detta sammanhang såsom ett särskilt beaktansvärt symptom. I mindre grad, men ej dess mindre oförtydbart, spåras den i de enskilda avgångarna på fackministerpost.

Huru högt denna tvåkammarriksdagens andel i avgångsmotiven skulle uppskattas och vilken betydelse den politiskt sett skulle tillmätas var likväl och har fortfarande, när det gällt närmare bestämning, förblivit ovisst och omtvistat. Man har på sina håll inom konservativa kretsar sett farhågorna från 1865—66 besannade. Man anser sig, särskilt i de vid det nya representationsskickets begynnelse tätt återkommande, abrupta ministerdemissionerna, kunna påvisa tydliga ansatser till en »anslagsparlamentarism» eller riksdagens regerande med budgeten, som tolkas såsom bevis för representationens överhandtagande makt under konstitutionellt oberättigat undanskjutande av konungamaktens självständighet. Den övervägande andel, som andrakammarmajoriteten särdeles under nämnda tidigare skede innehar såsom ministerstörtare, uttydes som ett bevis för dess dominerande tyngd inom representationen och gent emot regeringen. Man tror sig skönja resningen av en parlamentarism eller, rättare, en regerande riksdag, med tyngdpunkten förlagd till andra kammaren. Radikala uttolkare giva understundom åt en dylik uppfattning sitt stöd.

Bestämda invändningar häremot hava från andra håll blivit gjorda. Konseljens hänsyn till representationens mening vore väl starkare utbildad och mer öppet erkänd än under föregående tid; regeringsmaktens egna, sakliga intressen hade under rådande politiska förhållanden därtill givit anledning. Men denna hänsyn överskrede icke gränsen för det konstitutionellt tillåtliga. Man erinrar om talrika exempel på viktiga parlamentariska beslut, vilka tillkommit i direkt strid mot regeringens förslag eller syften, utan att detta medfört kris eller avgång från ministrarnas sida. I synnerhet gällde detta förhållandet till andra kammaren. Huru ofta hade ej dess majoritet gjort sig till målsman för strävanden, bestämt avvikande från regeringens kända syftemål, därvid avslagit propositioner

i legislativa ärenden samt, så långt förmågan räckt, beskurit regeringens anslagskrav i synnerligen viktiga partier, utan att därav någon påföljd kunnat iakttagas i avseende på ministärens förblivande i ämbetet; denna hade lugnt suttit kvar, beträffande livets nödtorft underhållen av första kammaren, i övrigt förlitande sig på sin goda sak och sin fria medlarställning.

Sålunda hade endast i undantagsfall, under exceptionellt svåra förhållanden, riksdagsbeslut av anförd tendens medfört demission. Detta kunde icke upphäva principen om regeringens konstitutionellt självständiga ställning. I det riksdagens ökade inflytande, som, i negativ riktning, kommit till synes i demissionsorsakerna, låg icke innesluten en regeringens beroendeställning till representationen vare sig i enlighet med kongressionalistiska eller parlamentariska fordringar i egentlig mening. En dylik slutsats ur det faktiskt föreliggande läget jävades, om ej tillräckligt med anförda skäl, så med hänvisning till ministärbildningen.

Argumentationen är riktig. Den hävdar med rätta, att en viss, av praktiskt politiska grunder dikterad, i jämförelse med förut rådande förhållanden utsträckt, hänsyn till riksdagens mening icke i och för sig kan benämnas parlamentarisk bundenhet; än mindre den övervägande andel i demissionsmotiven, som tillfallit andra kammaren, underhusparlamentarisk ordning. Om en sådan vore gällande, varför då dessa upprepade kriser och ministärombyten inför en i det hela stabil andrakammarmajoritet, företrädande med erkännansvärd följdriktighet konstanta politiska syftemål? Givetvis skulle i sådant läge och med en regering, i parlamentariska eller kongressionalistiska former beroende av representationen, ministerkrislistan erhållit en helt annan karaktär.

Framför allt betonas med full rätt, att bevisningen med anförande av fakta rörande avgångsmotiven endast är halv och ofärdig. Blott under den förutsättning att nämnda riksdagspolitiska orsaker blivit utan förmedling eller väsentlig avkortning direktivgivande för ministertillsättningarna, med andra ord besuttit den kraft, att de positivt i full omfattning direkt förmått sätta sin prägel på person- och programval, endast i den mån kan bevisningen anses hållbar. Och i denna del brister den fullständigt.

*

Rekryteringen av statsrådet företer betydande olikheter mot förut. Skiljaktigheterna komma till synes redan i proceduren. Den är delvis omlagd efter nya linjer. Statsrådets inre ombildning till ministär medför en omstöpning av dittills gällande sedvana. Särskilt gäller detta de samfällda ministerutnämningarna. Vid dessa föras förhandlingarna ej längre

endast för besättande av enskild vakans på fackministerpost med duglig kraft, i eller utanför representationen, ett företag, som i allmänhet icke orsakar större svårigheter och alltför stor tidsutdräkt. De avse en ombildning av ministären som sådan, åsyfta omskifte på dess viktigaste poster i och för nyrekrytering med män, som kunde fylla såväl de ämbetet åtföljande administrativa krav som de av situationen dikterade politiska fordringar och vilka därjämte skulle stå inbördes i det personliga och politiska förhållande, att gott samarbete i den planerade ministärbildningen var att förvänta.

En yttre överblick över ministerkrisernas förlopp giver en god belysning av de särskilda svårigheter, som härmed äro förbundna. Sammanställas de officiella begynnelse- och avslutningsdata, erhålles en lista över ministerkris- och ministärskiftesförhandlingarnas längd av följande utseende: 1868, 56 ($^{8}/_{4}$—$^{4}/_{6}$), 1870, 24 ($^{10}/_{5}$—$^{3}/_{6}$), 1871, 23 ($^{3}/_{10}$—$^{26}/_{10}$), 1874 58 ($^{7}/_{3}$—$^{4}/_{5}$), 1875, 60 ($^{12}/_{3}$—$^{11}/_{5}$), 1880, 7 ($^{12}/_{4}$—$^{19}/_{4}$), 1883, 19 ($^{25}/_{5}$—$^{13}/_{6}$), 1887—88, 56 ($^{12}/_{12}$—$^{6}/_{2}$), allt i dagar beräknat; för resterande skiften slutligen, beträffande vilka data för krisens inträde i akut skede (genom avskedsansökningarnas inlämnande till civildepartementet eller muntligt meddelande till konungen om bestämd önskan att avgå) i allmänhet icke angivits: 1891, 1900, 1902 vid pass eller mer än en månad, 1884, 1889, 1905 april obestämd tid — Siffrorna äro synnerligen approximativa. Såsom exakt mått på ministerkrisernas verkliga längd befinnas de även i ett avseende avgjort missvisande. De angiva den så gott som genomgående för kort. De lämna ej någon uppgift om tiden för de förberedande sonderingar och överläggningar, som vanligen föregått den offentliga proklamationen om ministerkris (exempelvis 1870: de Lagerbielkeska underhandlingarna och den Ugglas'ska affären, begynnande i början av maj). Men de hava ändock sitt värde. De visa klart och oförtydbart den allmänna långvarigheten av periodens ministeriella interregna. Ytterst sällan har lösningen med den nya ministerlistan legat färdig inom de närmaste dagarna; i de flesta fall har den krävt veckor för att kunna ernås, i icke så få fall omkring eller mer än en månd.

Orsakerna till dessa långa, ofta under sittande riksdag inledda, interimstillstånd, vilka naturligtvis för regeringsarbetet och regeringsauktoriteten varit av synnerligen besvärande och menlig natur[1], äro flerahanda. En anledning har varit ett planmässigt uppskjutande av avvecklingen till senare tidpunkt. Dylik åtgärd har av flera skäl befunnits önsklig. I första hand av tekniska grunder. Man har, så vitt möjligt, velat förlägga

[1] I synnerhet gäller detta inför en representation, i vilken förhandlingarna icke, såsom exempelvis i den engelska parlamentariska praxis, ajourneras utan efter vanligheten fortgå, ofta med behandling av synnerligen viktiga ärenden.

avlösningen på ministerposterna till tiden efter riksdagssessionens slut, bl. a. för att förhindra stockning i det departementala arbetet och allehanda besvärligheter för taburetternas nya innehavare. Vidare även av konstitutionella hänsyn. Genom att tills vidare förklara frågan om ministärbildning vilande har konungen sökt undandraga de ömtåliga ministärbildningsförhandlingarna, särskilt i deras avgörande slutstadium, riksdagens direkta insyn, inflytande och eventuella kritik.[1] Tankegången har en gång träffande, om än med överdrift, av en radikal huvudstadstidning (Dagens Nyheter, juli 1891) på följande sätt utvecklats: »Ombytet av statsminister, vilket bort ske redan i början av maj, uppskjutes till sommarens döda säsong, då värmen går upp emot 40 grader och det politiska intresset sjunker till nollpunkten. Man kan då i fred och lugn, ostörd av allt för närgången kritik, företaga ungefär vad man behagar.»

Angivna personliga, tekniska och konstitutionella anledningar utgöra emellertid icke tillräcklig grund till berörda förhållande. De förklara till en del, varför de nya ministerlistorna i de fall, då krisen begynt under pågående riksdag, låtit vänta på sig till veckorna efter sessionens avslutande. Men de kunna icke, annat än möjligen till en mindre del, förorsaka långvarigheten i alla de kriser, under vilka förhandlingar pågått och stundom resulterat i ny ministärbildning under sittande riksdag. Den tredje och märkligaste orsaken är därtill anledning: ministerkrisernas utomordentliga svårlösthet. Det är denna deras egenskap, som ovan anförda kristabell i all sin ofullständighet med exempel efter exempel i första hand belyser.

Ett intensivt, dag efter dag, vecka efter vecka fortsatt, vidsträckt förhandlingsarbete, prövning av olika kandidaturer, skilda ministerkombinationer och projekt, somliga av mer experimentell natur — sonderingar för att utröna terrängen — andra utarbetade med allvarligare avsikter, hava måst försökas, innan den definitiva ministerlistan blivit klar och kunnat publiceras. Vid flera tillfällen har ej ens efter veckor av dylikt informatoriskt eller konsultativt förhandlande jakten efter statsminister, trots rundgång inom en talrik krets av påräkneliga kandidater, ernått positivt resultat. Man får nöja sig med återgång till det gamla eller nödlösningar, åstadkomna efter lagen för minsta motståndet, följaktligen ofta med personalkomplettering från kretsar, där fordringarna på politisk styrka varit nedsatta och kapaciteten som oftast av lägre kvalitet. Formlig tvångsvärvning bland Kungl. Maj:ts tromän har därvid understundom blivit den sista utvägen.

Den djupaste grunden till dessa svårigheter ligger tydligen i den förändrade ställning, i vilken statsrådet kommit till riksdagen, samt i de

[1] Se även vad ovan sagts, s. 566 not 1.

skärpta och vidgade uppgifter, som därvid ålagts detsamma. Det beroende av den parlamentariska situationen, vilket den konstitutionella utvecklingen medfört, ställer på ministärbildningen speciella och komplicerade krav. Framställningen skall i annat sammanhang visa, huru i skilda sidor av ministärbildningsproceduren dessa förhållanden avsatt tydliga spår. Här må endast påpekas, hurusom vissa markanta drag i den nya ministärbildningspraxis: överflyttningen och koncentrationen av förhandlingsarbetet i den designerade statsministerns hand, ministärbildningens grundande på förberedelsevis upplagda, praktiskt-politiskt inriktade program, den inledda kontakten med inflytelserika partigrupperingars ledande män, äro uttryck för en anpassning efter denna stegring i den parlamentariska situationens betydelse.[1]

Huru denna tendens kommit till uttryck i ministärsammansättningen skall närmast uppvisas. En undersökning av statsrådsrekryteringen med hänsyn till dess parlamentariska och utomparlamentariska ursprung giver en första siffermässig mätare av den riksdagspolitiska influensen. Vidfogade tabell över antalet riksdagsmän i ministärerna 1867—1905 lämnar en översikt av ställningen.[2]

	Vid ministärens första riksdag			Vid ministärens sista riksdag			Statsministerns (Justitiestatsministerns placering	
	i riksd.	i FK.	i AK.	i riksd.	i FK.	i AK.	vid tilltr.	vid avg.
De Geer I	6	6	—	3	3	—	FK.	FK.
Adlercreutz-Carleson	3	1	2	5	3	2	—	FK.
De Geer II	6	6	—	5	5	—	FK.	FK.
Posse	5	3	2	3	3	—	AK.	FK.
Thyselius	4	4	—	4	4	—	FK.	FK.
Themptander	5	5	—	4	4	—	FK.	FK.
Bildt	8	6	2	6	5	1	FK.	FK.
Åkerhielm	5	4	1	5	5	—	FK.	FK.
Boström I	7	6	1	7	4	3	AK.	FK.
von Otter	7	3	4	6	2	4	AK.	AK.
Boström II	4	3	1	5	4	1	FK.	FK.
Ramstedt	4	3	1	3	2	1	—	—

[1] Se bihanget.

[2] Observeras bör: att 1867 ej är ministären De Geers första riksdag, men första tvåkammarriksdag, att samtliga dess adliga medlemmar förut deltagit i förhandlingar på riddarhuset, att alla dess ledmöter av representationen sutto såsom 1866 nyinvalde; vidare att även i närmast efterföljande ministärer flera av dessas adliga medlemmar, vilka nu ej erhållit representantplats i nya riksdagen, besutto större eller mindre parlamentarisk erfarenhet från föregående deltagande i ståndsriksdagen och att i några fall i kategorien icke-riksdagsmän funnos f. d. ledamöter av tvåkammarriksdagen; slutligen att statsrådens antal från 1900 höjts till 11, varigenom proportionen vid jämförelse med äldre förhållanden något förryckes. — Uträknas proportionen mellan parlamentariska och utomparlamentariska element för en speciell kategori bland medlemmarna av respektive ministärer, nämligen för de statsråd, som inkommit vid själva ministärbildningen, blir denna, såsom ju a priori kunnat förutsättas, starkt förskjuten till förmån för riksdagsmannarekrytering. Uppföras sida vid sida sammanlagda an-

Av tablån framgår med all tydlighet det starka riksdagsmannainslaget i ministerrullorna. Hälften eller över hälften av statsrådets medlemmar har i $^2/_3$ av samtliga fall vid ministärernas parlamentariska premiärer suttit i riksdagen. Endast i ett fall (konseljen Adlercreutz-Carleson) är representantgruppen ej större än 3, ej fullt $^1/_3$ av statsrådet (varvid likväl bör observeras, att i majoritetsgruppen tvenne såsom adelsmän deltagit i ståndsriksdagar). I trenne ministärer (Thyselius, Boström II, Ramstedt) räknar den med 4 ledamöter något över $^1/_3$; i tvenne (Themptander, Åkerhielm) jämnt hälften. I återstående fem konseljer blir parlamentariker-kategorien ytterligare utökad; i de båda ministärerna De Geer till sex, i ministärerna Boström I och von Otter till 7, i ministären Bildt såsom rekordinnehavare till 8, eller $^4/_5$ av hela rådkammaren.

Dessa proportioner mellan parlamentariska och utomparlamentariska element bliva, om beräkningarna göras för slutakten i ministärernas parlamentariska verksamhet, under riksdagen närmast före demissionen, något förskjutna. I allmänhet, om undantag göres för ministärerna Adlercreutz-Carleson och Boström II, där motsatt tendens kan förmärkas, reduceras representantgruppen; i en del fall avsevärt; så i den första De Geerska ministären till halva antalet; i allmänhet dock endast med något enda nummer. Beräkningarna på denna grund förrycka ej resultatet. Riksdagsrepresentationen är, med i stort sett anmärkningsvärd jämnhet, under ministärernas hela funktionstid rätt väl tillgodosedd. Uträknad för samtliga under perioden företagna nyutnämningar till statsråd, in summa utgörande 81, äger den, med delaktighet i 42 fall, en andel på något över hälften, närmare bestämt 52 %. En mindre förskjutning i gynnsam riktning kan för perioden konstateras. Under det att under dess tidigare hälft intill 1888 procenttalet utgör 48 (19 fall av 40), stegras det senare till 56 (23 fall av 41).[1]

talen för sådana nyutnämnda statsråd, statsministern inberäknad, samt för de bland dessa som tagits ur representationen, erhålles för serien av i tabellen uppräknade ministärer: (10—6), 4—3, 5—4, 6—4, 1—1, 1—1, 6—6, 3—1, 1—1, 1—1, 5—3, 1—0. Den parlamentariska proveniensen är, såsom synes, för denna ministergrupps del än mer utpräglad. Av 34 sådana vid ministerskifte nyutnämnda statsråd äro endast 9, lika med $^1/_4$, politiska outsiders!

[1] Utföras beräkningar med specificering för departementen och de konsultativa posterna, erhålles följande tablå över parlamentarisk representation:

	1. Antal innehavare	2. Antal representanter i riksdagen	3. Antal representanter i FK.	4. Antal representanter i AK.	5. Proportion mellan talen enl. kol. 2 o. 1
Justitie-departementet	12	7	7	—	0,6
utrikes- »	11	6	6	—	0,55
krigs- »	11	4	1	3	0,35
sjö- »	8	1	1	—	0,15
civil- »	10	6	4	2	0,6
finans- »	13	11	7	4	0,85
ecklesiastik- »	10	5	4	1	0,5
(jordbruks- »	1	1	1	—	1)
konsultativa poster	23	9	3	6	0,4

Av bifogade beräkningar speciellt för statsministrarnas del[1] befinnes, att samtliga dessa, med ett enda undantag, uppstigit direkt från representantplats till statsministertaburetten och sedan alltjämt behållit det främsta rådgivarkallet och representantkallet förenade. För statsministerskapet har riksdagsmannaskap i praxis blivit en i det närmaste obligatorisk förutsättning. Regeln är endast för några månader bruten — av periodens siste statsminister, Ramstedt.

Beträffande uppställningen anmärkes, att summeringen för de konsultativa posterna gjorts med frändragande av det antal, vilket representeras av statsministrar samtidigt innehavande konsultativ beställning, vilket däremot icke på motsvarande sätt vidtagits för departementsposterna (där statsministrar äro representerade i fem fall, tre gånger på finans-, en gång på resp. justitie- och civildepartementen). Vidare påpekas, att såsom innehavare av representantplats ansetts varje minister, vilken vid sin utnämning eller kort efter denna (vid första riksdag under statsrådstiden) eller, beträffande statsråd i den första De Geerska ministären, vid första tvåkammarriksdagen suttit såsom riksdagsman.

Den parlamentariska representationen är, om man bortser från jordbruksministeriet med dess ende innehavare, starkast utbildad inom finans-, justitie- och civildepartementen, minst beträffande de konsultativa taburetterna samt krigs- och sjöförsvarsdepartementen; det sistnämnda har ej haft en enda riksdagsman sedan 1868. Förhållandet korresponderar med de i tabell s. 543 not 2, lämnade uppgifterna angående proportionen mellan det antal inom olika poster, som vid ministärskifte demissionerat, och antalet samtliga deras innehavare, vilka beräkningar gruppera statsrådskategorierna på i stort sett överensstämmande sätt. Detta bestyrker anförda hypotes, att ifrågavarande tal skulle vara i politiskt avseende symptomatiska, och angiver tabellen alltså de i kol. 5 med maximal försedda departementen såsom de av politiseringsprocessen i allmänhet mest påverkade (rörande justitiedep. se dock nedan s. 578!), de med högsta procenttal företrädda militära departementen och konsultativa ämbetena såsom de vid traditionell byråkratisk fackmannarekrytering strängast hållna ämbetena. Jfr med tabellresultatet även s. 582 ff. gjorda anmärkningar angående finansdepartementets särställning i socialt rekryteringshänseende.

	FK.	AK.
[1] De Geer II	1867—76	
Posse		1867—80
Thyselius	1869—83	
Themptander	1884	1879—81
Bildt	1867—74; 87—88	
Åkerhielm	1876—89	1870—75
Boström I		1876—91
von Otter	1892—99	1900
Boström II	1894—1902	1876—93
Ramstedt		

Tabellen angiver endast omfattningen av statsministrarnas föregående verksamhet i kammarriksdagen. Den visar, att av statsministrar 1876—1905 De Geer och Posse oavbrutit suttit i riksdagen från nyorganisationen 1866, vidare Thyselius i 15, Themptander i 4, Bildt i 9, Åkerhielm i 20, Boström (vid sin första statsministerutnämning) i 16, von Otter i 9 år före utnämningen. Därtill bör emellertid uppmärksammas att flera av dessa, nämligen De Geer, Posse, Bildt, Åkerhielm, liksom justitiestatsministrarna Adlercreutz och Carleson, även varit medlemmar av ståndsriksdagen. — I sammanhanget må påpekas, att av kända statsministerkandidater: Lagerbielke, Almqvist, Hochschild, von Steyern, af Ugglas, Björnstjerna, Ehrensvärd, Bennich, K. Ekman, G. Sparre, C. von Friesen, blott en, statsrådet von Steyern, stått utanför representationen. Det har sålunda efter 1876, frånsett nämnda undantag, ej heller blivit ifrågasatt att vid besättande av ledarposten i statsrådet gå utanför det parlamentariska rekryteringsfältet.

Vilken betydelse bör tillmätas dessa siffror? Kunna de såsom ett yttre mått på representationens inträngande i regeringen och i synnerhet i dess främsta rådgivarämbete användas såsom tillförlitlig mätare av en regeringsmaktens inre parlamentarisering? Innebära de en anvisning på att, jämsides med personalens politisering genom vidgad parlamentarisk proveniens, ämbetsmannaelementet trängts ut och snävt begränsats, med andra ord statsrådet undergått en deciderad avbyråkratisering?

Ett närmare studium av ovan lämnade uppgifter visa, att en mer restriktiv tolkning är påkallad. Sifferupplysningarna rörande ställningen vid startpunkten för ministärernas verksamhet placera exempelvis den andra Boströmska ministären nära minimipunkten i fråga om ledamotskap i riksdagen, ministärerna Posse och Themptander i mellanställning, von Otterska ministären åter betydligt högre på rangskalan, vid sidan av Boström I närmast maximum. De förstnämnda äro kända såsom konseljer av starkt politisk, delvis partipolitisk orientering, den von Otterska däremot såsom avgjort mer byråkratiskt anlagd. En sammanställning med motsvarande siffror för senare, obestridligen mera parlamentariskt prononcerade ministärer 1905—1920, i vilka representantgruppen i flera fall stannat under konseljens halva medlemsantal (Staaff I, Lindman, Swartz)[1], utfaller i liknande riktning. Betydelsen av angivna siffror och proportioner får tydligen ej sträckas för långt.

Vissa anvisningar kunna de dock lämna. Genom personalunionen har etablerats en god förbindelse mellan representation och regering; åtminstone hava förutsättningar för nära kommunikation skapats. Regeringen har trängt in i representationen, representationen i regeringen. Otvivelaktigt måste det i och för sig befordra samarbetet. Statsrådsrekryteringen har i de flesta fall lagts inom representationen i direkt avsikt att därigenom vinna gynnsammare betingelser för regeringen att inom representationen med framgång hävda sin ställning. Personliga förbindelser inom riksdagens ledande kretsar räknas såsom speciell förtjänst; uppdriven förhandlingsförmåga anses särskilt kvalificerande. Departementschefer hava i flera fall avgått till stor del på grund av brister i denna del.[2]

[1] Kjellén, Från Ramstedt till von Sydow, Det nya Sverige 1921, s. 106 ff.

[2] Se exempelvis justitieminister Almqvists uttalanden enligt De Geer, Minnen II, 235. Svårast har det i allmänhet visat sig vara att på de militära posterna erhålla en fackmannarepresentation, som åtminstone kunde anses fylla minimifordringar i fråga om parlamentariska »utförs»- och förhandlingsgåvor. Den militära förhandlingsmetoden, om överhuvudtaget en sådan efter civila begrepp existerat, har befunnits skäligen hjälplös och förmågan till anpassning för parlamentariska umgängesvanor i många fall synnerligen svag. Det är ej endast Palmstierna, som gjort sig omöjlig med malplacerad »kommandoton» och obekväma militära later. Flera hans företrädare och efterföljare i krigsministeriet och det sjömilitära tvillingämbetet hava begått liknande fauter och fått göra motsvarande svidande erfarenheter. Ur förhandlingssynpunkt gjorde sig vid sådana tillfällen behovet av »civilisering» av representantskapet för dessa departement starkt kännbart.

Konseljerna hava sålunda i allmänhet aktgivit på att, vid sidan av statsministern, för vilken sådan parlamentarisk skicklighet anses såsom en så gott som oundgänglig egenskap, bland sina ledamöter besitta en eller flera »riksdagstalare» med erkänt god debattörförmåga och uppgift att vid behov även utanför sitt departementsområde eller sina speciella konsultativa sysslor stå till förfogande såsom »riksdagsminister». I statsrådet sitta vid denna tid sådana män med erkänd och beprövad parlamentarisk förhandlingsskicklighet som statsministrarna De Geer, Posse, Themptander, Boström, statsråden Ehrenheim, F. F. Carlsson, Lagerstråle, af Ugglas, von Platen, Bergström, Wærn, Wennerberg, Forssell, C. G. Hammarskjöld, G. A. Tamm, Crusebjörn, von Friesen.[1] En blick på antalet och beskaffenheten av dessa ministrars riksdagsanföranden giver ett intryck av deras förmåga i berörda hänseende och framhäver de speciella parlamentariska funktioner, som blivit dem tilldelade.[2] God insikt och praktisk träning i representationens verksamhetsformer räknas i samband härmed som speciell merit. Hos de flesta ur representationen tagna statsråd har denna varit synnerligen väl dokumenterad. Ledamotskap av talmanskonferens, nämnder och utskott, i ej så få fall ordförandeskap i riksdagens viktigaste utskott, har i allmänhet föregått utnämningarna.[3] — I alla dessa avseenden beteckna de i kasuistiken angivna siffrorna en från riksdagspolitisk synpunkt rätt väl kvalificerad konseljsammansättning.

Den utsträckta riksdagsmannarekryteringens förmåga att driva ut byråkratismen ur statsrådet verifieras däremot icke i högre grad vid en närmare granskning av ministerlistorna. Rådkammarens *sociala struktur* har väl under perioden genomgått avsevärda förändringar; dock icke av den utsträckning, som med anledning av den jämförelsevis långt genom-

[1] Dock är att märka, att en mindre del av dessa såsom utmärkta parlamentarici befunna och nyttjade krafter före statsrådsutnämningen varit i riksdagen oprövade. Statsrådsbefordringen har för dem inneburit introduktionen till en långvarig och betydelsefull parlamentarisk bana. Så i fallen Ryding, Krusenstjerna, Forssell, Wennerberg, liksom i de mindre viktiga exemplen Abelin, F. V. von Otter, L. Åkerhielm, Groll.

[2] Se bihanget.

[3] En granskning av de parlamentariska meritlistorna visar: att ledamotskap av utskott är så gott som obligatoriskt för statsrådskandidat från representationen, att ordförandeskap i utskott ofta förekommit (G. Åkerhielm, von Platen, De Geer, Ehrensvärd för särskilda utskott, Posse, G. Åkerhielm i SU., Bergström, Annerstedt i LU., Alströmer, af Ugglas, Ehrensvärd, Boström i BevU., G. Åkerhielm, Boström i BU., G. Åkerhielm i tillfälligt utskott), någon gång ledamotskap i talmanskonferensen (Almqvist, Lagerstråle, De Geer, Bildt, G. Åkerhielm, Posse) eller talmanskap och vice talmanskap (talman: Posse; v. talmän: G. Åkerhielm, Lagerstråle, Rosensvärd) samt att ledamotskap, stundom ordförandeskap i kommittéer av mer eller mindre parlamentarisk sammansättning varit synnerligen vanligt. I detta sammanhang kunna även nämnas sekreterarbefattningarna i utskott och kommittéer, vilka rätt ofta innehafts av blivande statsråd och i sin mån medfört insikt i det praktiskt-politiska arbetet samt personförbindelser med representationen.

förda förläggningen av rekryteringsfältet till riksdagen möjligen kunde väntas.

En förskjutning i rådkammarens sociala standard har försiggått, i fortsättning på den utveckling, som i detta hänseende börjat förmärkas under senare ståndstiden. Den sociala demokratisering, till vilken statsrådsrekryteringen efter 1840 visat begynnande ansatser, har under tvåkammarriksdagen förts vidare. — Bördsinflytandet har blivit starkt kringskuret. Ännu under Oskar I:s regering voro flertalet statsrådsledamöter frälse, vare sig av börd eller genom nobilisering. Intill regentskapet 1857 sutto bland 39 innehavare av de nya statsrådsbefattningarna 27 frälse = $^2/_3$ av hela antalet; statsministerämbetena voro totalt fridlysta från ofrälse invasion. Därutinnan har efter 1866 mycket förändrats. 1870 års konselj utgjorde för sin tid med sina sex icke adliga ledamöter vid starten ett uppseendeväckande framsteg. Man betecknade det som en »triumf för bourgeoisien»: den första konselj, där ofrälse elementet nått till och över halva antalet. Ställningen blev dock icke i fortsättningen obrutet hållen. »Borgarministären Bergström» nobiliserades i någon mån genom successiv nyrekrytering; före upplösningen hade adelsmannakategorien återvunnit pluraliteten. Den blev sedan sittande i majoritetsställning under den andra De Geerska och den Posseska ministären; i den senare synnerligen väl företrädd genom de vid ministärbildningen nytillkomna: en greve, tvenne friherrar, trenne simpla adelsmän; i allt med sju representanter. Särskilt »folklig» kunde svårligen den presumerade andrakammar- eller lantmannapartiministären av sammansättningen att döma anses vara. I stället blev den till den yttre anblicken den mest aristokratiska i ministärgalleriet.

Avnobiliseringen tog emellertid efter 1883 åter vid. Efterträdaren på statsministertaburetten Thyselius blev den förste icke adlige på denna plats, tillika den förste ofrälse excellensen. När isen på den punkten var bruten, fick precedensen snar och upprepad efterföljd. Av de senare sex statsministrarna intill periodens utgång voro tre ofrälse, i avseende på tidsutsträckningen av sin ämbetsutövning dominerande med 16 år av 25. Endast den andra excellens-värdigheten, utrikesministerämbetet, hölls undantagslöst reserverad för adelsmän; F. F. Carlsson påstås på grund av beprövad diplomatisk förhandlingstalang jämte andra förtjänster en gång hava varit påtänkt till posten, med vad rätt må lämnas osagt; i varje fall blev varken han eller någon hans gelike i börd befunnen lämplig och nämnd till värdigheten. I de övriga statsrådsämbetena mötte emellertid för sådana befordringar numer ej svåröverkomligare hinder. Excellensen Boström samlade kring sig en till övervägande del med ofrälse sammansatt statsrådskrets. Av de 24 statsråd, med vilka han under sin första

statsrådstid samarbetade, voro 13 icke adelsmän. I andra ministären Boström voro av de tio fackministerposterna sex besatta med ofrälse män. 1905, vid periodens utgång, har denna grupp ytterligare vidgats: frälseelementet är reducerat till endast tre representanter, cheferna för utrikes-, krigs- och sjöministerierna, de trenne departement, som segast hållit de gamla börds traditionerna uppe.

Har sålunda statsrådsrekryteringen, med undantag blott för utrikesministerämbetet med dess särställning, efter hela linjen genombrutit den exklusivare, på börd grundade sociala begränsningen och i detta avseende reducerat den sociala fördomens inflytande på ministärbildningen till ett minimum, har den likväl icke gått utanför de verksamhetsfält, på vilka mer framskjuten samhällsställning uppbygges. Den har utan undantag hållit sig inom de s. k. högre klasserna eller »ståndspersonernas» krets. De yrkanden, som, särskilt från radikalt håll, någon gång blivit gjorda — på senare tid med åberopande av Norges exempel, där genombrottet 1884 med Haugland införde den första bonden i statsrådet — att i rådkammaren skulle upptagas representanter för den självägande lantmannaklassen, »på vilken den svenska demokratien egentligen vilar»[1], alltså någon medlem av andra kammarens stora hemmansägaregruppering, hava icke blivit bifallna. De Possesska och Boströmska konseljerna (jordbruksministeriet 1900!), de ministärbildningar av vilka närmast på grund av deras politiska fysionomi en benägenhet till personlig liering av denna art med lantmannapartiet varit att vänta, hava, lika litet som övriga ministärer, räknat någon bonde bland sina medlemmar. Än mindre har representantskap i statsrådet för arbetarklassen vid denna tid satts i fråga. Den ägde ju först mot periodens slut ett fåtal representanter ur egna led i riksdagen. Den ringa direkt personliga kontakt med vissa industriella yrkesgrenar, som regeringen besatt, anbragtes från ovan, genom förbindelse med företagare och arbetsgivare.

Inom denna ur »ståndspersonernas» högre sociala skikt rekryterade statsrådskrets dominerar fortfarande ämbetsmannaelementet. I statsrådens meritlistor återfinnas med få undantag juridiska examina bland kvalifikationerna. Ett överslag påvisar på de civila taburetterna icke mer än något över ett tiotal brott mot regeln, de flesta hänförda till ecklesiastikdepartementet. I allmänhet har, åtföljande denna förberedande akademiska examen, mer eller mindre långvarig karriär inom den civila ämbetsmannabanan föregått statsrådsutnämningen. Privat-jurister eller advokater släppas icke in i konseljen. Verksamhet i kronans tjänst, i dess centrala ämbetsverk, i Kungl. Maj:ts kansli, i lantregeringen såsom förtroendeämbetsmän, i universitets- och läroverksstaterna eller på den

[1] GHOST. 1870, ovan s. 289.

militära ämbetsmannabanan, är vid inträde i konungens rådkammare grundläggande för den fackliga meriteringen.[1]

Så har justitiedepartementets chefsbefattning så gott som undantagslöst beklätts med krafter hämtade ur jurisdiktionens högsta befattningar: hovrättspresidenter, justitieråd, revisionssekreterare, i ett fall en riksdagens justitieombudsman. Landshövdingen, f. hovrättsassessor Bergström och vice häradshövdingen, f. adjungerade ledamoten av Svea hovrätt, juris doktor von Steyern jäva icke regeln om den högkvalificerade juridiska meriteringen. Justitiestatsminister Nordenfalk 1844—46 utgör det enda, utanför närmast ifrågavarande period liggande, exempel på åsidosättande av fackliga hänsyn, som överhuvud förekommit; hans föregående verksamhet, som under senaste halvannat decennium fört honom bort från den juridiska ämbetsmannabanan, kunde icke sägas fylla högre anspråk i detta hänseende; häradshövdingen fick också genomgå en förberedelsetid i konsultämbete på ett halvår. Ehuru justitieministerämbetet sedan 1840 varit lösgjort från domarebefattning i högsta domstolen och från därvid absolut fästa kompetensvillkor samt en tid förbundits med politiskt ledarskap eller åtminstone, såsom förstarangsämbete, tilldelats vissa representativa ordförandeplikter, har det likväl strängare än de flesta andra departement lyckats uppehålla speciell fackmannarekrytering.

De militära departementen äro de enda, som häruti äro justitiedepartementet fullt jämbördiga. Särskilda förhållanden, isynnerhet dessa posters förenande med rådgivarskap i kommandomål, ställde på försvarsdepartementens chefer speciella kvalifikationsfordringar. Huruvida dessa voro av den art, att de måste betraktas såsom grundlagens absoluta kompetensvillkor, stipulerande direkt militär skicklighet, ådagalagd såsom krigsman, för ifrågavarande statsrådsämbeten eller icke, har varit omtvistat, vid denna tid liksom senare.[2] Huru som helst, de önskemål, som vid skilda tillfällen från enstaka håll (särskilt av S. A. Hedin) med urgerande av den sistnämnda uppfattningen och under åberopande av exempel

[1] Till komplettering av i det följande lämnade summariska uppgifter och för närmare motivering av där fällda omdömen hänvisas till de partier i föregående historiska framställning, vilka behandla ministerutnämningarna.

[2] Rydin berör i sina förut anförda föreläsningar från 1850-talet frågan: »Vad departementscheferna beträffar, ligger det i sakens natur, att justitiestatsministern icke kan umbära juridisk bildning och erfarenhet samt att cheferna för lant- och sjöförsvarsdepartementen svårligen kunna väljas bland andra än militärer; i synnerhet med avseende å kommandomålen, som av dem behandlas och äro av rent militärisk natur; men grundlagsvidrigt vore det icke, om konungen satte en militär till justitieminister och en jurist till chef för lantförsvarsdepartementet — —» (använda kollegium, UB., s. 36). Delvis avvikande mening i den konstitutionella frågan företrädes och utvecklas med större utförlighet av Reuterskiöld, Om kommandomål, Statsvet. Tidskr. 1900, s. 55 f., dens., Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt I, Statsregementet, s. 72, Harald s, »Krigsdepartementens chefer», Statsvet. Tidskr. 1913.

från parlamentariska statsskick och från Norge[1] framställts till förmån för besättande av försvarsministerämbetena med civila, hava icke blivit uppfyllda. Båda chefsposterna hava i de flesta fall — i sjöförsvarsdepartementet blott med ett (1866—68), i lantförsvarsdepartementet med fyra undantag — beklätts av politiska outsiders med på sin höjd kommittétjänstgöring såsom adagaläggande lösare känning med praktiskt-politiska spörsmål samt därvid undantagslöst rekryterats med militärer, oftast ur de högsta grader, lägst av överstes och kommendörkaptens rang.[2] De enda avsteg från regeln om den strängt specialiserade fackmanna-expertisen, som blivit gjorda, hava bestått i utsträckande av rekryteringen för det sjömilitära departementet även till lantmilitärer, vilket skett i begynnelsen av 1870-talet under då pågående »flottstrid» av särskilda skäl i tvenne fall, vid topograf- och fortifikationsofficerarna Thulstrups och Leijonhufvuds utnämningar.[3]

Ecklesiastikdepartementet har likaledes, om än ej i samma höga grad, bevarat fackmannaprägeln. Den uppseendeväckande utnämningen 1844 av f. militären, riddarhussekreteraren Silfverstolpe, utan annan bekantskap med ärendena i sitt departement än den några månaders flitig läsning kunde giva, enligt en samtida kyrkomans kritiska omdöme, har under tvåkammarriksdagen ej vunnit efterföljd. Dylikt amatörskap har ej befunnits på den posten önskligt. Samtliga departementets chefer hava varit professionella. Det teologiska elementet har visserligen hållits fullständigt utanför. Efter Anjou, 1855—59, har prästkappan varit bannlyst från rådkammaren. Endast biskop, senare ärkebiskop, Sundbergs kandidaturer behålla i minnet, att någon formell inkompatibilitet icke förefinnes, endast praktiska hänsyn; f. ö. var vid hans kandiderande den världsligt-politiska prägeln mer framträdande än den hierarkiskt-fackliga. I stället hava nu universitetsmän ur icke teologiska fakulteter

[1] 1869 hade i Norge för första gången ett av de militära departementen överantvardats till civil chef. Det skedde efter starkt motstånd från konungen. Närmast föranleddes detta av politiska skäl, på grund av den i parlamentarisk riktning prejudicierande form, i vilken omskiftet frampressades av stortinget (ovan s. 152 not); men dessutom även av vissa speciella motiv. Härom förmäler Manthey, Dagbøger II, 111: Det framginge tydligt av konungens muntliga uttalanden, »at det i alt er de Præcedentser, som her i Sverige kunne drages, dels af en civil Mands Bestyrelse af Marinen, dels af bægge de militære Departementers Sammenslaaen, som staar ham for Hovedet — —». Saken hade varit på tal i Sverige, såsom ofta senare just i samband med reformprojekt åsyftande sammanslagning av de tvenne försvarsdepartementen till ett. Cavalli, a. a., s. 176 ff.

[2] von Platen, vars utnämning hör till en äldre period (1849—52, 1862—68), avviker i sin karriär i vissa avseenden från den övliga. Ett civilt inslag är i hans antecedentia starkare företrätt än vanligt (ovan s. 44). Dock återfinnes även i några senare fall, ehuru ej i fullt motsvarande styrka, detta civila drag representerat i förening med militär fackmannaställning: konsultative Thulstrup, lotsdirektör C. G. von Otter, landshövdingarna Rosenswärd och Crusebjörn, disponenten G. Dyrssen.

[3] Rörande motiven till dessa utnämningar se Cavalli, a. a., s. 181.

samt skolmän succederat i ämbetet (professorer, rektorer, lektorer). Justitierådet Claeson och f. landshövdingen konsultative Husberg, bägge f. expeditionschefer i ecklesiastikdepartementet, den senare med hög akademisk lärdomsmerit såsom juris doktor, förorsaka icke någon skarpare stilbrytning.

Även inom utrikesdepartementet hava, nu liksom under föregående tid, de fackliga synpunkterna vid utnämningarna i stort sett blivit väl tillgodosedda. I sju fall har befordran till chefsposten verkställts direkt ur den diplomatiska karriären; i tvenne fall med krafter i besittning av goda, äldre diplomatiska tjänstgöringsmeriter: landshövding Ehrensvärd såsom f. kabinettssekreterare, överstekammarjunkare Åkerhielm såsom f. legationssekreterare. Även besatt f. statsrådet von Platen genom sin under några år innehavda ställning såsom envoyé (1857—61) viss skolning, ehuru visserligen i övrigt hans yrkesverksamhet legat utanför facket. Godsägaren, kammarherre Douglas är den ende, vilken före tillträdet av chefsposten för utrikesministeriet stått alldeles främmande för den diplomatiska banan.

För civilministerämbetets del befinnes ställningen vara ungefär motsvarande, ehuru, på grund av departementets vittgrenade ämnessfär, rekryteringsfältet kunnat utbredas något vidare, utan att gå utanför de för departementsverksamheten anvisade fackliga gränserna. Landshövdings-, kollegiepresidents- och generaldirektörs-ämbeten, jämte, i ett fall, expeditionschefsämbete (Krusenstjerna 1883, efter kortare konsulttjänstgöring) hava utgjort närmast liggande trappsteg till posten. Att vid sidan därav hovrättspresidents-, justitieråds-, assessors- och häradshövdingebefattningar blivit jämställda med lika talrik representation förlägger dock, i förhållande till departementets centrala uppgifter, rekryteringen väl långt åt den juridiska sidan, varemot även vid olika tillfällen anmärkningar blivit riktade. Utanför administrationen, utan någon direkt facklig kvalificering, står vid sin utnämning godsägaren, f. kaptenen Hederstierna — ett uppseendeväckande fall av politiker-befordran utan ämbetsmannamässig beblandning.

Rekryteringen av konsultposterna är något mer heterogent sammansatt. Bortsett från de fall, i vilka kombination med statsministerämbetet gjort befordringssynpunkterna i avseende på detta senare till de avgörande, urskiljas i kretsen av konsultativa tvenne grupper, den ena bestående av senare departementschefer, som i flertalet fall endast en kortare expectans- och förberedelsetid suttit på konsultativ taburett, den andra av återstoden: ärkekonsulterna. Båda grupperna äro till antalet ungefär lika stora, räknande 11 resp. 12 medlemmar. — I den förra märkas senare ecklesiastikministern, juris professor C. G. Hammarskjöld ($^{19}/_{4}$—$^{27}/_{8}$ 1880),

senare finansministern, byråchefen Themptander ($^{7}/_{12}$ 1880—$^{8}/_{3}$ 1881), blivande civilministern, expeditionschefen v. Krusenstjerna ($^{5}/_{10}$—$^{30}/_{11}$ 1883), senare finansministrarna bruksdisponent G. A. Tamm ($^{16}/_{5}$ 1884—$^{28}/_{5}$ 1885) och landshövding Wersäll ($^{6}/_{11}$ 1894—$^{16}/_{3}$ 1895), senare justitieministern, revisionssekreteraren Hj. Hammarskjöld ($^{25}/_{9}$—$^{6}/_{12}$ 1901). Samtliga dessa hava under kortare tid förvaltat sitt konsultativa ämbete, väsentligen endast såsom förberedande syssla. Deras kompetens har i överensstämmelse därmed i de flesta fall närmast varit avpassad för de kommande departementschefsplikterna. Särdeles gäller detta de blivande finansministrarna, hos vilka endast i ett fall praktisk juridisk fackkunskap varit tillfinnandes. Gynnsammare för den specifika konsultativa tjänsten har i detta hänseende läget varit för senare civil- och ecklesiastikministrarna samt, såsom givet är, för justitieministern.

Vad beträffar de andra övergångsmännen på konsultpost: senare sjöministern, överste Thulstrup ($^{26}/_{3}$ 1861—$^{4}/_{6}$ 1868), blivande justitieministern, expeditionschefen, juris doktor von Steyern ($^{4}/_{7}$ 1878—$^{19}/_{4}$ 1880), blivande civilministern, justitierådet Westring ($^{6}/_{12}$ 1901—$^{5}/_{7}$ 1902), senare ecklesiastikministern, landshövdingen, juris doktor Husberg ($^{12}/_{7}$ 1900—$^{10}/_{6}$ 1905) samt senare statsministern, justitierådet Ramstedt ($^{5}/_{7}$ 1902—$^{13}/_{4}$ 1905), vilka utvalts till ämbetet för långvarigare tjänst, utan bestämdare biavsikter för framtiden, sålunda från synpunkter i allmänhet överensstämmande med de för konsultrekrytering i regel gällande, iakttages, att hos dem den juridiska sakkunskapen är, på ett undantag när (den militäre representanten vid periodens begynnelse), synnerligen väl företrädd. Sak samma gäller de återstående obefordrade konsulterna. Till professionen hava de varit justitieråd, landshövdingar, häradshövdingar, expeditionschefer (oftast med föregående tjänstgöring i hovrätt eller justititierevision); en hovrättsassessor och en sekreterare i riksgäldskontoret sluta sig med något lägre ämbetsmannarang till de förut nämnda. Undantag från regeln bilda lantpossessionaten, bruksägaren Ehrenheim, sedan över ett decennium främmande för regelmässig juridisk tjänstgöring, företrädande vid sidan av sin praktiska näring ett mer renodlat politiker-ursprung, samt tullförvaltaren Lönegren, likaledes riksdagsman i framskjuten ställning, ett halvår biträdande finansministern vid stora tullskiftet 1888.

Genomgående har på så sätt den grundlaga bestämmelse väl uppehållits, som med speciella behörighetsvillkor klavbinder rekryteringen av de konsultativa ämbetena: »Bland de tre statsråden utan departement böra minst två hava förvaltat civil beställning». (RF § 6) Ursprungligen insatt närmast för avvärjande av militär invasion[1], har

[1] Se härom och rörande tolkningen av bestämningen »civil» Blomberg, Svensk Statsrätt, Föreläsningar II, 284 samt övriga statsrättsliga handböcker.

bestämmelsen senare, understödd av den faktiska utvecklingen av arbetsfördelningen inom statsrådet, hållit introduktionen av politiska, icke fackliga element tillbaka. I anslutning till vissa vid departementalreformen och senare uttalade förhoppningar, hade tidigare några ansatser blivit gjorda till placering i konsultativt ämbete av politici med »högre» uppgifter för ministeriellt ledarskap och politiskt förhandlingsarbete, synliga under Oskar I:s tid i de uppseendeväckande utnämningarna av Nordenfalk (kort därefter justitiestatminister), J. Waern och Gripenstedt, samtliga hämtade utanför administrationen, de tvenne senare utan någon som helst juridisk och administrativ bildning eller förfarenhet, däremot, vad Waern och Nordenfalk beträffar, representerande en eljest sällsynt personlig yrkeserfarenhet från det praktiska affärslivet. I viss mån blevo försöken återupptagna vid Henning Hamiltons politikerbefordran (senare ecklesiastikminister), i någon mån även, vad frigörelsen från den speciellt juridiska kvalifikationen angår, i den kuriösa utnämningen av matematikprofessor Malmsten. Dessa experiment hava under tvåkammarriksdagen icke annat än ytterligt försiktigt upprepats. Det har icke saknats anmaningar; i synnerhet före statsministerreformen plägade ofta konsultpost utpekas såsom lämplig för politisk ledareminister. Någon gång har sådan placering även allvarligen planerats (Posse). Men till utförande har det aldrig kommit. Sedan efter 1876 års reform det ena konsultämbetet som regel blivit upptaget av statsministern, ha ej heller anförda grundlaga restriktioner lämnat utrymme därför. Och spridda yrkanden, att dessa hämmande inskränkningar skulle upphävas, hava på starkt framhävda skäl lämnats obeaktade.[1] För speciella, fackliga uppgifter av alltmer krävande art och mängd hava de rena konsultämbetena förbehållits åt den juridiska och administrativa sakkunskapen.

Endast en av fackministerposterna har i vidare omfattning rekryterats utanför den statliga ämbetsmannakåren eller dess departementet närmast berörande grenar. För finansdepartementet hava nämligen vid tillsättningen av chefsämbetet tillämpats betydligt friare befordringsregler än för övriga departement och konsultativa poster. Redan före

[1] Reformyrkandet framställes redan tidigt från liberal sida under en motivering, mer eller mindre tydligt företrädande parlamentariska riktlinjer i avseende på statsrådssammansättningen. C. F. Wærn, Bör det vilande representationsförslaget antagas eller ej?, 1850 I, 124. Se i övrigt Schotte, Betänkande angående statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer, 1917, s. 424 f. — Avslagsargumentationen är av KU. 1892, n:r 1 (jfr KU. 1872, n:r 9), sammanfattad: »Detta stadgande har alltid och med skäl ansetts utgöra en garanti för att i regeringen skola i tillräckligt antal finnas män med verklig sakkunskap på alla den civila administrationens områden och för bevarande av kontinuiteten i regeringens verksamhet och beslut; och stadgandet torde numera så mycket mindre böra ur grundlagen borttagas, som anledning icke torde saknas för det antagande, att konungens rådgivarpersonal mera än hittills skall komma att erhålla karaktären av en politisk ministär.»

1866 hade därutinnan en första begynnelse blivit gjord med Gripenstedts finansministerbefordran(via konsultbefattning och t. f. tjänstgöring). De därpå närmast följande utnämningarna av landshövdingarna Lagercrantz och C. G. Ugglas, den förre gammal militär, den senare jurist (f.konsult), följde ej heller strängare fackliga befordringsnormer. Än mindre gällde detta brukspatronen och grosshandlanden C. F. Waerns och f. diplomaten, fideikommissarien G. Åkerhielms succession i ämbetet. Riksbankssekreterare Forssell tillfredsställde föga bättre, med sin exceptionella ungdom och kortvariga administrativa tjänstgöring, högre ämbetsmannapretentioner; skriftställarskap hade dittills icke vid besättande av statens högsta ämbeten ansetts vara värt större beaktande. Statsminister Posses finansministervikariat överflyttade därefter departementsledningen i de mest obyråkratiska händer. Bättre blev det med den administrativa specialinsikten under efterträdaren, byråchefen i generaltullstyrelsen Themptander; sämre åter med bruksdisponenten G. A. Tamm och godsägaren, bruksdisponenten von Essen, statsministern, godsägare Boström (kortare vikariat) samt nyutnämnde landshövdingen, f. militären Wersäll. Genom expeditionschefen i finansdepartementet Wachtmeister återfördes posten i förfarna ämbetsmannahänder, men överlämnades senare ånyo till en lekman i de administrativa värven, grosshandlare Meyer.

Fysionomierna i ministergalleriet besitta, som synes, för finansministeriet en betydligt mer växlande karaktär än i förut besiktigade delar av rådskammaren. De administrativa befordringssynpunkterna, hänsyn till i ämbetsmannatjänst ådagalagda meriter, hava trängts tillbaka för de politiska; stundom hava de gått att i någon mån förena; oftast ha de förra alldeles skjutits åsido eller endast förkrympt kommit till uttryck. Parlamentarisk specialisering, väldokumenterad förfarenhet i utskottsrutinen på ämnesområden, sorterande under departementet, har i stället i fackligt avseende till viss grad ersatt härav uppkomna brister. Av de tio ur representationen befordrade finansministrarna[1] (hela antalet under tvåkammarriksdagen nytutnämnda tolv!), hava åtta varit medlemmar av stats- och bevillningsutskotten, fyra i det förra (varav en ordförande), fyra i det senare (bland vilka trenne ordförande); av de tvenne återstående har den ene varit suppleant i riksbanken och fullmäktig i riksgäldskontoret, den andre statsrevisor samt, omedelbart före utnämningen, ordförande i ett särskilt utskott för ekonomiska spörsmål.

Det vidgade utrymme, som, vid sidan av dessa parlamentariska meriter, i ett flertal fall förlänats den praktiskt-samhälleliga sakkunskapen,

[1] Inklusive de trenne statsministrar, vilka tillika fungerat såsom chefer för finansdepartementet.

har därjämte åt rekryteringen av finansministeriet förlänat ett särmärke. Avsaknad av erfarenhet från den privata produktiva yrkesverksamhetens olika grenar utgjorde ett hos statsrådet under denna tid i allmänhet skarpt markerat drag. Klagomål häröver blevo även framförda, med stigande styrka mot periodens slut, särskilt från näringslivets representanter, oftast i samband med yrkande på kompletterande departementalreform i och för speciellt tillgodoseende av näringslivets intressen och synpunkter. I någon mån var jordbruksintresset i detta avseende beaktat. Storgodsägare voro vid skilda tillfällen placerade i statsrådet, t. o. m. å statsministertaburetten; finansministeriet visade sig även här i flere fall tillmötesgående. Efter 1900 erhöll jordbruket f. ö. sitt eget departement, intill periodens utgång stabilt besatt med en man, vilken såsom godsägare och f. chef för lantbruksstyrelsen var synnerligen väl förfaren i lantbruksfrågor. Däremot blev industriintresset — frånsett indirekta kapitalistiska förbindelser — i hög grad tillbakasatt. I jämförelse med dess starka utveckling i omfattning och betydelse har dess inflytande på personalsammansättningen inom regeringen under perioden blivit starkt återhållet. Dock giver finansdepartementets ministerlista vissa tecken på en begynnande direkt anknytning åt detta håll. Bruksindustrien har erhållit trenne representanter (Waern, Tham, von Essen, i konsultativt ämbete dessutom Ehrenheim), och handeln tvenne (Waern, Meyer). Den egentliga, modernare anlagda storindustrien lyckades emellertid lika litet som den i storbankerna företrädda högre finansvärlden vinna personlig introduktion.[1]

Sålunda har rådkammaren i stort sett med avseende på departements- och konsultativa poster, undantaget endast finansministeriet, i den yttre fysionomien relativt väl bibehållit den ämbetsmannaprägel, som dittills alltifrån födelsen varit för densamma utmärkande. — En uppmjukning av de förut strängt markerade dragen kan visserligen iakttagas. Den mer högbyråkratiska läggning av rekryteringen, som ursprungligen tillämpats, har under senare ståndstiden efter 1840 utsatts för betydande jämkning och under tvåkammarriksdagen undergått en fortskridande ombildning. Hade den gamle aristokraten, landshövding C. O. Palmstierna och många med honom redan under 1840- och 1850-talen ansett

[1] Utrikesstatsministern, f. sjöminister von Platen synes dock representera ett undantag från denna regel, vilken eljest icke tillåtit annan förbindelse med de storindustriella yrkesgrenarna än den vilken upprättas genom aktieägarens personliga intressentskap. Påpekas bör att bland kandidater, som blivit av vederbörande ifrågasatta för finansministerposten, befunnit sig: K. Ekman, J. Ekman, Wijk, alltså företrädare av bruksindustri- och storhandelsintressen, samt f. ö., vilket må lända till bevis för de för departementet gällande friare befordringsregler: ordf. i riksgäldsfullmäktige, professor F. F. Carlsson, riksbanksfullmäktige, häradshövding Dufva, talmannen, landshövding Lagerbjelke. Samtliga de sex nämnda hava varit ledamöter av stats-, bevillnings- eller bankoutskotten.

sig böra beklaga chockerande förändringar i den gamla ordningen, skulle de, försatta till en tid några decennier senare, haft anledning att, laudatores temporis acti, med än större skärpa uttrycka sitt misshag över utvecklingens gång.

Ämbetsmännen sutto kvar vid makten. Men *vilka* ämbetsmän? Förvisso har statsrådstiteln numer blivit än mer »vanlig i landsorten och småstäderna». Och de fall, där presidenter, generaldirektörer och andra konungens närmaste, högt uppsatte tromän förbigåtts av underordnade i relativt »obemärkta samhällsställningar», hava blivit allt talrikare. Snart sagt regel! Rekryteringsfältet inom ämbetsmannavärlden har vidgats; utnämningarna hava verkställts i friare former. Befordringarna hava företagits med mindre hänsyn till anciennitet och utnämningsdata samt ofta, vad de civila departementen beträffar, från lägre befattningar. Man erinre sig de talrika, ungefär till ett tiotal uppgående, fallen av befordringar via expeditionschefspost. Utan att ändå bliva, såsom nyss åberopade kritici varnande förutsagt, »blottat på all nimbus av högre förmåga», oförmöget att uppfylla regeringsformens primära, allmänna fordringar i avseende på kunnighet, redlighet och allmän aktning, har sålunda för statsrådsämbetet en förskjutning av befordringssynpunkter, överkorsande byråkratiska utnämningsregler, försiggått. En pågående omvärdering av kvalifikationsgrunder och utnämningsmotiv har i viss mån underkastat detsamma en inre omvandling.

Men längre än till en sådan omflyttning på administrativ basis har den vidtagna förändringen icke gått. Den har ej drivit ämbetsmännen ut ur rådkammaren. Det professionella elementet har fortfarande som regel fått besätta chefsplatserna. Ej endast hava dessa specialister ur administrationens skilda grenar vunnit inträde genom den utomparlamentariskt förlagda rekryteringen; den skulle numera ej räcka till härför. Även sker detta via representationen. Den amatörmässiga »rena» politikerbefordran har för statsrådsämbetena, statsministerämbetet oberäknat, hört till sällsyntheterna; tillsamman nå de ej upp till tiotalet. Även de krafter, vilka över representationen vunnit tillträde till statsrådstaburetterna, hava i regel besuttit fackliga insikter. Ty riksdagmannaskap utesluter icke detta. Den i vårt land till skillnad från en del utländska stater, bl. a. det parlamentariska mönsterlandet England, obegränsade kompatibiliteten mellan ämbetsmannabefattning av alla grader och representantskap, i förening med ett vidsträckt utnyttjande av denna rätt till ämbetsmannainval i riksdagen, möjliggör en dylik rekrytering med samtidigt tillgodoseende av politiska och administrativa synpunkter.

Den begränsning inför de fackliga kraven, som politiseringsprocessen vid denna sin förlikning med ämbetsmannatraditionen i fråga om re-

kryteringen av fackmannaposterna medgivit, har den emellertid icke underkastat sig utan viktiga förbehåll. Den har på en annan och central punkt tilltvingat sig koncessioner, som i avsevärd mån kompenserat dess moderation i avseende på den allmänna statsrådssammansättningen. Statsministerämbetet har utgjort dess främsta förvärv och huvudgaranti. Det har blivit den bresch i den byråkratiska muren, genom vilken motståndets främsta linjer kunnat genombrytas och den politiska ledningen tränga in. Genom effektivt utnyttjande av den politiska ledareinstitutionen kan den eljest i huvudsakliga delar obrutna ämbetsmannafronten behärskas inifrån. Därpå hava politiserings-strävandena inriktat sina huvudkrafter. Statsministerpostens besättande med den högkvalificerade politiska ledareförmågan har blivit deras första och främsta fordran. Även hava de i ej ringa mån förmått att föra detta sitt krav igenom. En mönstring av statsministerämbetets första innehavare giver härom vissa preliminära anvisningar.

Nämnt är, huru statsministrarna i avseende på sin politiska proveniens framträtt såsom en kategori för sig, utmärkt genom exklusiv riksdagspolitisk rekrytering; innehav av riksdagsmannaskap och därmed förbunden politisk förfarenhet (väl dokumenterad utskottstjänstgöring), auktoritet och förbindelser har för befordran till statsrådets främsta ämbete betraktats och i praktiken med stor, om ock ej obrottslig, fasthet hävdats som en oskriven grundregel. Differentieringen från övriga statsrådets ledamöter återgår också i här berörda avseende. Även från social synpunkt utskilja sig statsministrarna som en grupp för sig.

Statsministrarna äro i förhållande till konseljen i övrigt betydligt mera frigjorda från ämbetsmannaprägeln. Av de nio statsministrarna hava tre, Posse, Åkerhielm, Boström, stått utanför administrationen, samtliga godsägare; två av dessa sakna i det närmaste fullständigt alla byråkratiska antecedentia; en prononcerad »antibyråkratism» betecknades såsom framträdande karaktärsdrag i deras personliga och politiska kynne. Under sjutton år av inalles trettio har den främsta rådgivarposten varit i deras händer. Bland övriga statsministrar märkas tvenne, vilka i huvudsak stå främmande för det civila administrativa arbetet, diplomaten-militären Bildt, amiralen von Otter, samt en, vars före statsrådsutnämningen närmast innehavda ämbetsmannabefattning legat anmärkningsvärt lågt på rangskalan, byråchefen Themptander. Återstår statsministerämbetets förste innehavare, f. justitiestatsminister De Geer samt tvenne interemistiska excellenser, Thyselius och Ramstedt, utövande sitt ämbete för kortare tider, sammanlagt uppgående till endast 1 $^1/_4$ år.

En slitning mellan den rent politiska och den byråkratiska tendensen förmärkes. Den förra har ej vunnit definitivt överhand och orubbligt

säkrat ledarpositionen åt sig. Läget är labilt. Återfall i mer eller mindre byråkratiskt präglade rekryteringsurval inträffa gång efter annan. Men för var gång bliva de av allt mindre varaktighet och framkalla allt starkare reagens. Tydligt är att, även om ännu ej fasta resultat vunnits, en utveckling i riktning mot bestämd frigörelse för den politiska ledningen från ämbetsmannainfattningen fortgår. I denna har politiseringsprocessen avsatt sina mest djupgående verkningar. Utan politiseringen genom den ministeriella ledarposten skulle statsrådet, den relativt långt genomförda personalunionen med representation till trots, i huvudsak ej blivit annat än en ämbetsmannarådkammare, om ock i något renoverad stil. Genom densamma har statsrådet erhållit en politisk nerv i den byråkratiska ryggraden, som i väsentliga avseenden förvandlar dess skaplynne.

Den politiska betydelsen av denna karaktärsomdaning återstår att fixera. En närmare undersökning av riksdagsmanna-statsrådens, främst statsministerns, allmänpolitiska orientering, eventuellt partipolitiska placering, giva härvid de primära upplysningarna.

En förstå anvisning om läget lämnas i meddelade tabellariska framställning över proportionen mellan första- och andrakammarrekrytering.[1] Av denna observeras, att ministärernas riksdagsmandat äro synnerligen ojämt fördelade mellan kamrarna. Den numerära proportionen visar sig så gott som konstant vara utskiftad till andra kammarens nackdel. I ej mindre än fyra ministärer är andra kammaren totalt blottad på representation i regeringen (i sex, om observationen inriktas på ministärernas sista riksdag).[2] I gynnsamma fall når den upp till tvenne representanter, nämligen i konseljerna Adlercreutz-Carleson, Posse, Bildt (i ministären Boström I vid avgången tre) samt, såsom ett maximum,

[1] Ovan s. 571.

[2] Den rätt allmänt förefintliga tendensen till minskning under ministärernas funktionstid i antalet andrakammarmandat föranledes blott till mindre del av politiska skäl (se nedan s. 595) eller av praktiska beräkningsgrunder (nämligen med hänsyn till att statsråd i alla fall hava öppet tillträde ex officio till kammarsalarna — varför deras inväljande vore onödigt — men icke till utskottsrummen, ej heller äga möjlighet att på övligt sätt bevaka sina valmäns intressen, ur vilken synpunkt återval efter statsrådsbefordran vore mindre lämpligt). Att reduktionen framträder starkare för andrakammar- än för förstakammar-representationen beror nämligen förnämligast på en särskild konstitutionell omständighet: bostadsbandet för andra kammaren. I förening med den korta valperioden framtvingar detta i talrika fall överflyttning till första kammaren till följd av bostadsförflyttning. Statsråden drabbas i stor utsträckning av detta tvång. När de ej sitta på Stockholmsbänken, måste de, om vistelsen i rådkammaren ej blir alltför kortvarig, på grund av bostadsbandet och gällande mantalsskrivningsförordnings bestämmelser uppgiva tanken på förnyelse av äldre mandat samt lämna andra kammaren, försåvitt ej överflyttning till Stockholmsbänken genom inval av Stockholms stad lät sig arrangera, till vilket ytterst sällan lägenhet erbjöds och samtidigt hos vederbörande valmän benägenhet förefanns (enda fall Bergströms inval 1873). Övergång till första kammaren genom inval av landsting blev sålunda enda räddningen att under statsrådstiden behålla eller återförvärva säte i representationen (exempel Alströmer, Posse, Themptander, Boström, Crusebjörn, Bredberg).

i ministären von Otter till fyra. Av samtliga under perioden företagna nyutnämningar till statsråd hava 27 infört förstakammar-riksdagsmän i rådkammaren[1], 15 upptagit andrakammar-representanter. I avseende på personomsättningen är tydligen första kammaren »företrädesvis regeringsbildande».

Ojämnheten i fördelningen minskas väl märkbart under periodens senare hälft. Till en del gäller detta den allmänna sammansättningen av konseljen. Vid ministärbildningarna besitter andra kammaren numer betydligt större antal i riksdagsmannarepresentationen än förut; i intet fall är den lottlös; vid ett enstaka tillfälle, i den von Otterska konseljen, har den för sin del beslagtagit huvudparten samt under ministärens hela funktionstid konstant behållit och t. o. m. något ytterligare förstärkt denna. Andra kammarens andel i de från och med 1888 företagna ministerutnämningarna ur representationen, som under föregående tid till första kammarens andel förhållit sig som 6—13, alltså representerat ej fullt $^1/_3$ av hela antalet, är nu förbättrad till 9—14, ungefär $^2/_5$ av sammanlagda antalet. Framförallt kommer förändringen till synes, om uppmärksamheten fästes vid statsministerposten. Då samtliga statsministrar under tiden intill 1891 med undantag av Posse vunnit sin befordran från representantplats i första kammaren, sitta senare både Boström I och von Otter vid statsministerutnämningen i andra kammaren.[2] Första kammarens övervikt är stadd på glid. Det är tydligt. Men ännu har förskjutningen icke hunnit utjämna äldre differenser. Fortfarande är rådkammaren i berörda hänseende avgjort närmare orienterad åt första kammaren.

Förhållandet blev av samtiden ofta påpekat. Under tullkampen, liksom under försvarsstridens hetta, var det ett av presskritiken med förkärlek behandlat ämne. Man anmärkte på den »inre sammanväxningen» av regering och första kammare. I radikala kretsar stämplades den förra som ett »utskott av överhuset», en »uteliggare från dess byråkrati». Tituleringen »första kammar-ministär» användes stundom i agitationen. Personuppsättningen gav onekligen vid första påseende stöd för dylika an-

[1] Anmärkas bör emellertid, att bland dessa ur första kammaren hämtade statsråd icke så få, ej långt från $^1/_4$, närmare bestämt sex, voro f. d. medlemmar av andra kammaren. Förhållandet utjämnas icke av motsvarande äldre förstakammarförbindelser för andrakammarriksdagsmän i statsrådet. De fall äro ytterst få, i vilka statsrådsbefordrade andrakammarrepresentanter avlagt föregående visit i första kammaren. Överflyttning i den leden, upifrån-nedåt, är nämligen under perioden mindre vanlig.

[2] Themptander och G. Åkerhielm ägde gamla andrakammarförbindelser, i det båda gjort sin debut i tvåkammarriksdagen såsom andrakammarrepresentanter och såsom sådana vunnit sin första introduktion i statsrådet. Å andra sidan hade von Otter större delen av sin riksdagstid suttit i första kammaren, och tvungos såväl Posse som Boström (genom bostadsbandet) att efter första legislaturperiodens utgång efter statsministerutnämningen flytta över till första kammaren — bägge utan att senare återgå till sina gamla representantplatser.

klagelser. Med sin starka avvikelse från likställighetsregeln tydde den på en regeringsallians med övre kammaren av synnerligen intim art. Men fråga var, om den personella gemenskapen även ägde full motsvarighet i gemensamma intressen och program; huruvida den intima personliga samhörigheten tillika garanterade ekvivalent fast politisk kooperation mellan kammarmajoritet och regering.

En närmare granskning av statsrådsrekryteringens förläggning giver ett första bidrag till besvarande av spörsmålet. Rekryteringen visar under större delen av perioden en ganska bestämd begränsning inom det parlamentariska fältet. Ministerkandidaterna hava med få undantag konsekvent utsetts inom samma eller likasinnade kretsar, nämligen, vad första kammaren beträffar, bland de moderata. En närmare bestämning av statsrådens politiska hemortsrätt är väl i många fall svår att åstadkomma. Såsom riksdagsmän hava de i allmänhet iakttagit en politiskt mindre prononcerad ställning, utan djupare försänkning i partikonklaverna eller fastare bundenhet vid fixerade partilinjer. I de flesta fall stå de dock närmast anslutna till kammarens kompromissriktning.

Till denna moderata gruppering har De Geer anslutit sig. Dit äro även närmast att räkna F. F. Carlsson, von Platen, Lagerstråle, Waern, Almqvist, Thyselius, Forssell, Hederstierna, G. A. Tamm, Themptander Ehrensvärd och, under sin förstakammartid, Posse samt, efter tullkrisens övergångsepok, Annerstedt, Odelberg, F. V. von Otter, C. von Friesen och, efter överflyttningen, Boström, jämte en del andra statsråd av inom kammaren i politiskt hänseende mindre bemärkt ställning. Undantagen äro lätt räknade. Till dem höra, om avseende fästes även vid statsråd, som efter utnämningen introducerats i kammaren, Abelin, Leijonhufvud, O. M. Björnstierna, Wennerberg, Carleson och Bergström, efter sin övergång till övre kammaren, samt, under senare tid, Örbom, Östergren, von Essen, Douglas; alltså huvudsakligen medlemmar av 1870 års konselj samt de protektionistiska ledamöterna av koalitionsministären 1888, en del av dessa till en tid kvarstående i succederande ministärer. Beträffande flera av dem gäller för övrigt, att de i viktiga spörsmål, trots sin allmänna anslutning till förstakammarkonservatismens program, icke voro avgjorda motståndare till ett reformarbete efter förmedlande kompromisslinjer.

Likartade rekryteringsprinciper hava för andrakammaruppsättningen blivit följda. De utpräglade partimännen äro i regel uteslutna. Majoritetspartiet, organisationen med den starkaste disciplineringen och det mest klasspolitiskt betonade programmet, är under sin stormaktstid före schismen orepresenterat, för så vitt icke talmannen Posse efter sina partipolitiska föregående skall räknas dit. Statsråden hava valts bland de lösa grupperingarna till höger om lantmannapartiet, alltså inom

kammarminoriteten. De sökas inom »intelligensen» och de växlande centerbildningarna: Bergström, Alströmer, G. Åkerhielm, C. G. Hammarskjöld, Themptander, Kruusenstjerna, Crusebjörn, Husberg, Meyer. Endast tullstridernas starka partiorganisationer suspendera denna regel för andra kammaren, liksom för den första, genom att i rådkammaren införa representanter i relativt framskjuten ställning för det, efter klyvningen av lantmannapartiet, protektionistiska majoritetspartiet: Palmstierna, Lönegren, Boström, de tvenne senare förtroenderådsmedlemmar; men detta sker endast episodiskt samt under villkor, som eliminera extremare partibetoning. Statsrådsrekryteringen har i andra kammaren såväl som i första, under uteslutande av representationens starkare partipolitiskt färgade eller extremare element, förlagts till den moderat tempererade zonen.

Med tillämpning av denna huvudregel har ministärbildningen kunnat förlägga huvudparten av sin parlamentariska rekrytering till första kammaren utan att därför ingå fast engagement med denna kammares partimajoritet. Den utnyttjar den djupa fond av administrativ kapacitet i förening med politisk insikt, vilken kammaren i högre grad än sin medkammare äger, utan att därmed släppa förbindelsen med andra kammaren och övergiva sin självständiga ställning såsom medlande part.

Den allmänna kasuistiken framhöll den nära sammanflätningen av ministärernas personaluppsättning. Denna konfusion har givetvis sin politiska motsvarighet och förutsättning. Genom att det politiska sambandet mellan de succederande ministärerna varit så starkt, har den personliga förbindelsen i den utsträckning som skett kunnat uppehållas. Frånsett omslaget vid tullepoken gives det icke något politiskt systemskifte av den djupgående art, som i ministärombytena i ett partiparlamentariskt regeringssystem representeras. Under de häftiga brytningarna vid tullkrisen gjorde sig starka krafter gällande för att framdriva ett direkt genomgripande partipolitiskt omskifte inom regeringen. Men icke dess mindre blev detsamma avvärjt eller åtminstone starkt avdämpat. Först efter systematiskt anlitade neutraliserings- och övergångsanordningar fick systemskiftet inom riksdagen en motsvarighet inom regeringen och då i en avgjort förmedlande form. Kontinuiteten jämte medlartraditionen bevarades på så sätt i önskvärd omfattning, Än fastare har detta skett i övriga fall. En revy över ministärskiften och mellanliggande kompletterande enskilda ministerombyten visar, huru medlarregeln konsekvent gjorts normerande. Seriebilden är starkt enhetlig. Kompromisskaraktären är så gott som utan avbrott bibehållen i de på varandra följande ministärprogrammen, även om texten för varje ny upplaga genomgått en, mer eller mindre omfattande, omarbetning.

Uppfordringar till bestämdare engagemang med endera kammaren hava visserligen icke saknats. — Från andrakammarhåll och med dess majoritet lierade presskretsar hava uppmaningar härtill blivit framställda, särskilt under krisdagarna 1883. Ministären Posse borde med eller utan rekonstruktion kvarbliva och under oreserverat accepterande av majoritetspartiets program med fast hand betvinga första kammarens motstånd och driva sin politik igenom. — Från första kammaren och talesmän för den konservativa riktningen inom pressen hava vid upprepade tillfällen motsvarande anmaningar blivit gjorda. Män tillhörande antikompromissriktningen rekommendera gång efter annan under ministerkriserna på 1870- och begynnelsen av 1880-talet bestämt avbrytande av den medlande eftergiftspolitiken. Halt och front emot andra kammaren, omläggning av statsrådssammansättning och regeringsprogram i fast anslutning till förstakammar-konservatismens riktlinjer, borde vara regeringens svar på tal, dess reaktion mot strävandena till »bonderegemente». Även under en senare tid hava motsvarande förord för förstakammarengagement blivit givna. Den Lundebergska statsministerkandidaturen under ministerkriserna 1900, 1902 innebär en tillrådan av direkt regeringsanslutning till »stora partiets» ledning. Den skulle åt ministärbildningen givit en förstakammar-orientering av prononcerat konservativ och partibetonad karaktär.

Men ständigt hava dessa anmaningar lämnats obeaktade. Den politiska kampministärbildning med ensidig kammar-orientering, som ett realiserande av anförda, från vänster och höger framburna, partiprojekt de facto skulle inneburit, bliva aldrig prövade. Har möjligen, i nödläget under periodens tidigare del, vissa preliminära, konsulterande förhandlingar från konungen blivit inledda i sådan riktning, hava de dock aldrig kommit över det första förberedande stadiet. De villkor, som blivit ställda, de förutsättningar, som erbjudits, hava fällt dem till marken. Regeringskursen behålles vid sin traditionella inriktning efter en linje, ungefärligen motsvarande resultanten av kammarens inbördes spänningsförhållande. Till sin allmänna bestämning förblir konseljen s. a. s. en konstant samlingsministär på centerprogram.

Genomgående har på detta sätt ministärbildningarna och överhuvud ministerutnämningspolitiken blivit ledda efter linjer, syftande till regeringsmaktens självständighet i specifikt konstitutionella former. Beroendet av riksdagen har utvecklats och i skilda riktningar vid den fortgående politiseringen av statsrådssammansättningen, särskilt vid rekrytering av den politiska ledningen, tydligt och bestämt markerats. En starkt utbildad hänsyn för den allmänna riksdagspolitiska situationen iakttages. Men denna, under en fortskridande pénétration pacifique stadgade, riksdagspolitiska influens har icke antagit formen av parlamentariskt direk-

tiv. Gränslinjen till de partiparlamentariska markerna har icke överskridits. Representationen saknar själv primära förutsättningar för regeringsbildande kreationsförmåga. Den, med undantag för åren 1886—90, totala frånvaron av fast riksdagsmajoritet i vitala spörsmål gör i och för sig en ministärbildning av detta slag som regel omöjlig. Och regeringsmaktens allmänna principer vid ministerrekrytering motsätter sig detsamma. Konsekvent verkställes ministärbildningen i nära överensstämmelse med den moderata doktrin, vars anhängare genom täta befordringar till statsråds- och statsministerämbeten i vidaste utsträckning haft tillfälle att från ledande poster praktisera sina teorier, och vilken noga tog sig i akt att under sin verksamhet för parlamentarisk samling på medlande linjer passera de konstitutionella råmärkena.

*

Ministärbildningens och ministärupplösningens fakta framställa relationen mellan statsråd och representation förnämligast i krisbelysning. Ministerkrisernas uppränning, fortgång och lösning analyseras såsom kriteriet på de medverkande faktorernas tyngd och syftning. De tjänstgöra som huvudmätaren på riksdagsinfluensens styrka.

Vissa grunddrag i ministärens och riksdagens ömsesidiga förhållande bliva därvid fixerade. För fullständig och allsidig karaktärisering återstå emellertid väsentliga moment. Ställningen i normala tider, konseljens förhållande till representationen i det fortgående alldagliga arbetet, är ej annat än i en yttre, lösare konturteckning angiven. Riktlinjerna för regeringssystemet, såsom de av ministärbildningens fakta: rekryteringens art, regeringsprogrammets lösa, som oftast fragmentariska, skizzering o. s. v. blivit bestämda, äro upptecknade. Men inom därav angivna begränsning rymmas vid den närmare utformningen av regeringsverksamheten starka skiftningar. Riksdagens inflytande lämnas mer eller mindre spelrum; regeringens ledareförmåga kan under anlitande av olika taktik och verksamhetsmedel i hög grad växla. En framställning av *den ministeriella arbetspraxis i förhållande till representationen* erfordras för att fullständiga bilden av den yttre politiska relationen.

Nyorganisationen i samband med representationsreformen 1866 förändrar i berörda hänseenden på väsentliga punkter förut givna förutsättningar. Möjligheterna för utbildande av de politiska förbindelserna till intimare och fastare samverkan bliva med dess reformerande ingrepp i den gamla riksdagsordningen i betydande mån förbättrade. Kommunikationsleden har, genom representationens hopdragning till tvåkammarsystem och sammanträdande årliga sessioner under förlänande av tillträdesbefogenhet ex officio åt statsråden i förening med en obegränsad

kompatibilitetsrätt, vidgats och fördjupats i en omfattning, som gör den mycket bättre lämpad för regelbunden, lönande trafik än förut. Dörrarna slås upp på vid gavel för samverkan med kamrarna i plena samtidigt som en förbindelseled hålles öppen till den i samfällda val sammanförda väljarkåren. — Huru och med vilken effekt hava dessa med nya riksdagsskicket erbjudna betingelser för fri samverkan utnyttjats?

I avseende på den direkta *förbindelsen ut till valmanskåren* är en försiktig återhållsamhet i statsrådets uppträdande förhärskande. Några försök att på den leden genom aktivt personligt ingripande etablera omedelbar kontakt med valmännen och allmänna meningen göras icke. Ej ens vid det tillfälle, då särskild anledning till direkt insats kunde synas föreligga, vid periodens enda vadeval 1887, förekommer avsteg från regeln. Riksdagsmännen uppträda som huvudaktörer i valrörelsen, ministären blir sittande på åskådareläktaren — ehuru avgörandet gäller dess eget liv.[1] I den »progress of the platform», som då samt i synnerhet senare mot periodens slut under valens raskt fortskridande politisering pågår, undvika statsråden, fackministrarna såväl som premierministern, att för sin del göra någon offentlig insats som medagerande. Enstaka anmaningar i den riktningen, hörda redan vid riksdagsskickets begynnelse[2], senare vid skilda tillfällen upprepade, bl. a. med anförande av de norska ministerkollegernas aktiva medverkan såsom efterföljansvärt exempel, lämnas obeaktade. Utländsk sedvänja anses icke mana till efterföljd; parlamentariska seder

[1] Jfr dock anmärkningarna nedan s. 597.

[2] Exempelvis från Hugo Hamilton, Slutsatser i representationsfrågan, 1865, s. 59 ff. — Den enda efterföljd av dessa yrkanden om direkt ingripande, som kan spåras, är De Geers offentliga yttrande till den stadsfullmäktigedeputation, som till honom hösten 1866 överlämnar fullmakt för ledamotskap i första kammaren. Anförandet berörde närmast frågan om den moraliska betydelsen av att »konung och folk med valen av sina förtroendemän träffa samma personer» och var avsett såsom gendrivande av den nyligen framställda åsikten, att ämbetsmän såsom varande regeringens organer borde uteslutas från folkrepresentationen (ovan s. 127, Minnen II, 44 f.). I viss mån innebar alltså justitiestatsministerns uttalande en rekommendation av ämbetsmannaval till riksdagen, d. v. s. förordnande av inval av element, vilka kunde förutsättas stå i särskilt understödjande och visst beroendeförhållande till regeringen. Av sammanhanget framgår dock, att den egentliga avsikten ej äger denna speciella politiska innebörd utan närmast är av allmänt författningspolitisk natur. Direkta upplysningar rörande regeringens politik för framtiden lämnas ej heller i detta offentliga tillkännagivande. — De konstitutionella huvudsynpunkter, som motiverat regeringens passivt neutrala hållning, äro i texten angivna. En särskild praktisk anledning har sannolikt även övat inflytande, möjligen ägt bestämmande inverkan. Under större delen av perioden skulle det näppeligen lönat sig med försök till personlig påverkan. Andrakammarvalen, till huvuddelen orubbligt bestämda av bondemajoriteten, skulle förmodligen varit väsentligen immuna för dylik ministeriell influens. Lika litet som upplösning för vädjan till nationen skulle personlig agitationsverksamhet å offentliga massmöten varit effektiv. Men ministären skulle genom personligt engagerande bland nederlagets organisatörer kommit i särskilt prekärt läge. Av sådan praktiskt-politisk hänsyn blir reserverad tillbakadragenhet tillrådlig. — En ansats till avsteg från nämnda regel gjordes dock mot periodens slut: Boströms regeringsprogram i rösträttsfrågan 1902, som samtidigt faktiskt utgjorde en proklamation till de omedelbart förestående valen och för dessa spelade en betydande roll.

betraktas i detta hänseende såsom för svenska förhållanden otjänliga och opassande. Det framhålles såsom en konstitutionell ledsats, att första statsmaktens representanter ej skola blanda sig in i dessa den andra statsmaktens »inre angelägenheter». Oberoende och obundenhet å ömse håll vore en grundregel, som borde omsiktsfullt skyddas från intrång; regeringen borde ej genom några sina talesmän binda sig vid förtidiga utfästelser. F. ö. syntes statsråds inblandning i den allmänneliga agitationen och uppträdande på valmötestribunen oförenlig med den värdighet, den över dagens partistrider och intressekamp upphöjda ställning, som enligt god konstitutionell tradition vore med rikets högsta ämbeten förenad.[1]

I äldre tider, särskilt under Karl XIV Johan, hade regeringen vid valförrättningarna till de lägre stånden använt sig av en viss, för utgången stundom betydelsefull, inflytandespolitik förmedelst pressning från ämbetsmannakåren. Sådan systematisk preparation förekommer ej numer. Möjligen har att en och annan nitisk landshövding i landsorten vid landstingsvalen till första kammaren insatt sin personliga auktoritet vid nomineringen på ett sätt, som icke fullständigt lät sig förlika med principen om valmännens spontana röstgivning efter eget fritt omdöme. Från regeringen själv utgår veterligen ej några direktiv i den riktningen. Dess hållning är korrekt återhållsam och avvaktande.

Den ministeriella valbarheten till riksdagen och dess flitiga begagnande, ej endast vid de indirekta valen till första kammaren utan även vid de som regel direkta till andra kammaren, inbjöd särskilt till personligt framträdande från statsråden. Men inviten avvisas bestämt. Statsråden kandidera icke offentligen för inval; detta ej heller under periodens senare del, då den offentliga kandidaturen, i enstaka fall, särskilt i storstäderna, redan tidigare använd[2], i samband med valens politisering blir mer allmänt vedertagen praxis. Endast annoteras 1887 ett första exempel på offentligt politiskt programuttalande från en riksdagsmannakandidat, vilken kort därefter utnämnes till statsråd: krigsminister Peyron; samt vid förberedelserna till 1902 års val ett liknande, än märkligare fall: Bergers f. ö. resultatlösa kandidering för liberala samlingspartiet med, i enlighet med frisinnade landsföreningens detta år uppställda fordran för inval på dess listor, offentlig bekännelse till partiets huvudprogrampunkter, vilken

[1] Kjellén giver i en art. 1892, DA. 1/2 ff., ett uttryck åt denna uppfattning: Landet »tycker bättre om att se regeringen med allvar och värdighet sköta sina omsorger än att se den löpa omkring på landet och trycka allas händer och lova guld och gröna skogar»; parlamentarismens taktik är på den punkten stötande för svenska seder och svensk uppfattning.

[2] Från nya riksdagsskickets begynnelse, med precedenser under föregående tid vid valen till borgarståndet, särdeles från 1859—60 (då en ny valordning började tillämpas).

omedelbart därefter, innan ännu valförrättningen försiggått, följdes av utnämning till »rösträttsminister». Anförda fall peka på en utvecklingslinje i riktning mot politiskt engagement och bundenhet på förhand av, särdeles i den i sistnämnda exempel tillämpade partikandidaturens form, fastare beskaffenhet. Men, som sagt, ännu vid periodens utgång före 1905 års allmänna val har av fungerande statsråd regeln om den absoluta abstinensen från direkt valpolitisk aktivitet undantagslöst efterlevts. Den konservativa och moderata doktrinen, som i det längsta avvisar vallöften och instruktionsgivning såsom stridande mot det »fria representantskapet», blir från ministärens sida stricte uppehållen.

Emellertid har detta icke hindrat, att valmännens ställningstagande till statsråds inval i riksdagen i flera fall antagit en prononcerat politisk karaktär. En dylik tendens låg i kompatibilitetsrätten implicite given. Tillfälle var genom densamma erbjudet till ett valmännens avkunnande av direkt politiskt domslut över männen i regeringen.[1] Under särskilda omständigheter hava i samband härmed valen antagit karaktären av öppet förtroende- eller misstroendevotum från valmanskåren till enskilda statsrådets medlemmar och därmed till ministären såsom sådan samt till den av densamma uppburna regeringspolitiken. Tendensen spåras bl. a., enligt vad presskommentarerna utvisa, i flera av de icke sällsynta fall (i allt ett tjugotal), då statsråd under sin konseljtid gives representantplats för första gången i andra kammaren, vare sig detta inneburit ett första inval i riksdagen eller överflyttning från nedre till övre kammaren: valet har därvid fått särskild prägel av förtroendebetygelse till sittande ministär.[2] Omvänt har i några fall konseljen vid en dess riksdagsmannaledamots förkastande vid omval utsatts för politisk prickning; exempelvis vid Themptanders bojkottande i Stockholm 1881, då hans fällande avsågs såsom missnöjesdemonstration mot den lantmannapartistiska ministären.[3] Dock höra dessa högpolitiska tilldragelser till undantagen. Hade, såsom av De Geer ursprungligen påtänkts och av senare förslagsställare rekommenderats, temporär inkompatibilitet, d. v. s. omval vid ministerutnämning (befordran till förtroendeämbete) stadgats såsom obligatoriskt för fortsatt innehavande av representantplats[4], torde stimulansen till

[1] De Geer har i sitt förut (ovan s. 127, 113 not 3) refererade uttalande 1866 tangerat ämnet; jfr det samtidigt anförda uttalandet av KU. 1873, n:r 7.

[2] Såsom exempel hänvisas till vad förut anförts rörande invalet i tvåkammarriksdagen av den första De Geerska ministärens män (och Gripenstedt), ovan s. 126 f. Ett annat särskilt remarkabelt fall är Bergströms placering på Stockholmsbänken i andra kammaren 1873.

[3] Ovan s. 335. Att i de flesta fall, då statsråd mist förut innehavda mandat i andra kammaren, anledningen varit av icke-politisk, teknisk art är förut (s. 587 not 2) anmärkt. I sex fall hava, omedelbart eller efter någon väntetid, landsting åt dessa husvilla berett plats i första kammaren.

[4] Ovan s. 112 f.; bland uttalanden och förslag i samma riktning märkas Pehrsson

direkt politisk aktion i angliserande parlamentarisk riktning blivit starkare.

Undvika ministärerna att i valagitation personligen eller genom proklamationer framträda såsom »opinionsledare»[1], söka de i allmänhet ej heller efter andra linjer, utanför den för offentliga yttranden inom representationen anvisade ramen, åt sig hävda en sådan ställning. — Ansatser till offentlig utomparlamentarisk verksamhet hade under ståndsriksdagens sista tid förekommit. Statsråd hade vid den förberedande diskussionen av representationsförslaget deltagit i förhandlingar, arrangerade av politiska sammanslutningar inom adeln, genom mötesdiskussionens publicering i pressen (även i den officiella tidningen) bragta inför offentligheten. Konseljens främste ledamot hade vid samma tidpunkt ingripit i den preliminära reformdebatten med ett flertal tidningsartiklar av utredande och polemiskt innehåll, senare samlade och masstals spridda i broschyrform. Vid ett tidigare tillfälle hade statsråd, varibland de tvenne statsministrarna, närvarit vid en för dem särskilt arrangerad politisk bankett och därvid gjort uttalanden av politiskt betydelsefull art — »på engelskt vis». För övrigt hade flera den De Geerska ministärens medlemmar vid skilda tillfällen begagnat pressen för att, dels genom egna, anonymt eller under genomskinlig signatur publicerade skriverier, dels indirekt, genom inspirerade redaktionella ledareartiklar, i informations- och propagandasyfte försvara regeringspolitiken och påverka opinionen.[2] Över huvud förmärkes hos konseljen vid denna tid ett livligt beaktande av den allmänna meningens betydelse och en tydlig strävan att genom direkt inverkan på och förbindelse med opinionen vinna ryggstöd för sin reformpolitik.

Dessa tendenser hava under tvåkammarriksdagen märkbart försvagats. Undantaget endast ett enda fall, representerat av Themptander

i Törneryd 1887 B., AK. 31: 9, Boëthius och Ljungman 1897, AK. 26: 30 f., 33, Persson i Rinkaby mot. 1898, AK. n:r 231, res. till KU. n:r 7, av Ljungman, Barnekow m. fl., Boëthius, AK. 30: 19. — Såsom politiskt kuriosum må i detta sammanhang påpekas de 1887, samtidigt med andrakammarupplösningen, i protektionistpressen gjorda yrkanden på frivillig mandatavsägelse från den Themptanderska ministärens riksdagsmannaledamöter i och för anställande av omval såsom politiskt barometerprov.

[1] Beteckningen är hämtad från ett ministeriellt uttalande, fällt i polemik mot oppositionella krav på parlamentarisering av statsrådsverksamheten. G. af Wetterstedt 1829, Ad. 47: 130: »1809 års grundlag åsyftar ingen ministärstyrelse, ej regerande rådgivare eller opinionsledare».

[2] Se ovan s. 100 not 2. Även erinras om, vad förut anmärkts rörande De Geers och Gripenstedts förhållande till den organiserade reformrörelsen ute i landet. Hava de, särskilt den senare, såsom sannolikt är, övat en direkt påskjutande, agiterande verkan på denna, utgör detta ett betydelsefullt, låt vara under exceptionella omständigheter inlett, avsteg från principen om agitations-abstinens, ej mindre än från regeln om ministeriell grannlagenhet för representanternas självbestämmanderätt.

vid en frihandelsbankett under upplösningsmånaderna 1887[1], är det icke känt, att statsråd personligen deltagit i diskussion vid offentligt eller halvoffentligt politiskt möte utanför riksdagssalarna. Och endast sällan hava statsråd såsom åhörare bevistat dylika sammankomster; när statsminister Themptander på sin tid hedrade en politisk församling med mäster Palm såsom huvudtalare med sin närvaro, betraktades detta som ett evenemang och blev i riksdagen offentligen påtalat av senare statsminister Boström.[2] Broschyrskrivning för politisk bearbetning har man

[1] Nu liksom 1864 är det Göteborg, som, med sin kända böjelse för english fashion, arrangerar banketten. Då den utgör en för perioden enastående tilldragelse, har det sitt intresse att närmare iakttaga proceduren; några detaljer i densamma belysa ministären Themptanders i vissa avseenden exceptionella ställning. Initiativet till sammankomsten — som anordnades vid statsministerns resa till orten annandag påsk $^{11}/_{4}$ 1887 — i form av en dejeuner, togs av funktionärerna inom verkställande kommittén i Föreningen mot livsmedelstullar för att bringa excellensen en hyllning för hans åtgärder i dagens stridsfråga och med särskild hänsyn till den hållning Göteborgs samhälle intog i denna. Ett 70-tal av stadens mera framstående män deltogo: riksdagsmän, stadsfullmäktige, ämbetsmän, köpmän o. s. v. Tvenne tal höllos för statsministern, av grosshandlaren M. F. Wærn och redaktör S. A. Hedlund, resp. ordf. och v. ordf. i förutnämnda förening. Talarna uttryckte den stora tacksamheten till »Kongl. Maj:ts rådkammare, den nuvarande regeringen» och i första hand till »regeringens främste man», statsministern, för hans lovvärda, kraftiga insatser och allmänna statsmannavishet. En versifierad hyllning föredrogs, honom till ära; avslutningsversen i det mera välmenande än poetiskt upplyftande skaldestycket må såsom karaktäristisk för situationen anföras:

»Den som banéret förde,
vår fylkings förste man
hur glatt ditt rop vi hörde,
när du oss förde an!
Snart hoppas vi dig skåda
av segerkransen krönt,
varmed ett folk i våda
sin hjälte har belönt.»

Statsministerns svar på hyllningstalen voro av mer allmän läggning. Han framhöll de fosterländska syften, som vägledde de gemensamma strävandena, betonade nödvändigheten av allmänanda, solidaritet och förtroendefullt förhållande mellan samhällsklasserna och rättvisa åt alla håll samt manade till fasthet »för stävjande av reaktionen, varhelst den ville göra sig gällande» (enligt referat GHoST. $^{12}/_{4}$ 1887).

[2] Ovan s. 343 not 2. Rörande karaktären av den slutna riksdagsmannasammankomst 1891, vid vilken statsminister Åkerhielm var närvarande och uppträdde, se framställningen s. 382 f. — De offentliga, utomparlamentariska förhandlingar, vid vilka statsråd deltagit, hava sålunda hållits begränsade till rent fackliga områden; de anföranden, vilka vid dessa sammankomster hållits av statsråd, hava givits en rent facklig samt i övrigt allmänt fosterländsk prägel, utan direkt politisk syftning. Någon enda gång har genom uttalanden från arrangörernas eller enskilda mötesdeltagares sida en tendens vid sådant tillfälle gjort sig förmärkt att föra mötet ut på politiskt plan. Ett uppmärksammat fall av denna art förekom 1875 i »den konstitutionella konfliktens» dagar, vid en bankett anordnad av kommittén för Wien-utställningen, i vilken deltogo expositionskommitténs ordf., statsrådet Bergström jämte några statsrådskolleger. E. Sparre höll därvid å industriidkarnas vägnar ett tal för civilministern, vilket han formade till en »hyllning åt det fasta sinnet uti rådkammaren — — vars bärare ställde sitt breda bröst i breschen». Borgarna gåvo entusiastiskt sitt bifall tillkänna. Ehuru statsrådet i sitt svarsal bestämt undvek att beröra de politiska dagsfrågorna, hade sammankomsten genom detta intermezzo fått »en viss politisk betydelse», i viss mån erhållit karaktären av »politisk demonstration» (DA. $^{10}/_{2}$, DN. $^{13}/_{2}$), vilket förlänade den en uppseendeväckande särprägel. Men detta är en ytterligt sällsynt raritet i den politiska praxis; ett fullt motsvarande, lika betydelsefullt exempel torde icke —

ej heller befattat sig med. Den publicistiska verksamhet, som från statsrådens sida utövats, har varit inskränkt till pressen och där nästan alltid skylts under ogenomtränglig anonym mask. Huruvida deras aktivitet på detta område vid några tidpunkter varit av större omfattning kan icke avgöras. Dock förefaller, som om avhållsamheten även på denna punkt varit starkare än under närmast föregående tid. I allmänhet synes rapporten till pressen blivit bristfälligt uppehållen. Några regeringsorgan i egentlig mening, regelbundet inspirerade från högre ort, hava icke funnits, med undantag för den politiskt indifferenta Posttidningen, den officiella nyhetsförmedlaren. Det möter i allmänhet svåröverkomliga hinder för pressens män att erhålla närmare, bestämda underrättelser angående ministärens förehavanden och syften. Först mot periodens slut komma, såsom en uppseendeväckande nyhet, politiska intervjuer, vid några få tillfällen beviljade av statsminister Boström; men vid dessa sporadiska, svaga ansatser stannar det; någon starkare utveckling av den ministeriella arbetstaktiken, utöver den praxis som förut anlitats, innebära de tills vidare icke.[1]

Man lämnar den allmänna meningen åt sitt öde. I sinom tid får den veta ställningen och sammanhanget. Offentliga uttalanden förbehåller regeringen, då den ej talar i officiell kungörelse från konseljsalen, åt riksdagen. Representationen är dess exklusiva forum och auditorium. Annorlunda hade det, av naturliga skäl, varit under ståndsriksdagens sista upplösningstid. Då, vid ståndsorganisationens isolering i allmänna opinionen och oförmåga såsom representativt organ, hade, enligt den sittande reformministärens mening, exceptionella förhållanden påkallat en utvidgad utomparlamentarisk verksamhet i och för närmare anslutning till och ledning av allmänna meningen. Med representationsreformen hava dessa särskilda anledningar bortfallit. Tvåkammarriksdagen fyller, enligt

frånsett ovan berörda politiska bankett 1887 — intill periodens utgång förekommit. I varje fall undvika statsråden på allt sätt att för sin del åt förhandlingarna förläna någon politisk tendens, liksom de även i övrigt vid uttalanden inför offentligheten, till deputationer, uppvaktningar o. s. v., äro synnerligen försiktiga att, innan berörda ärende förevarit till prövning inom regeringen, giva några mer bindande utfästelser eller yttringar av personligt ståndpunkttagande. De ådagalägga en starkt reserverad hållning korresponderande till den varsamma återhållsamhet, som kännetecknar även konungens uppträdande utåt, varom vidare nedan.

[1] De tvenne betydelsefullaste fallen av ministeriella pressintervjuer äro Boströms uttalanden i unionsfrågan till DN. $^{31}/_{10}$ 1898 (senare ingående diskuterat i den politiska debatten, även i riksdagen) och i rösträttsfrågan med angivande av den nybildade ministärens aktionsprogram till StD. $^{5}/_{7}$ 1902. Bland officiösa tidningsmeddelanden under föregående tid påpekas särskilt, förutom ministerkriskommunikéerna, de ministeriella uttalandena 1878 i de högpolitiska taktikfrågorna (s. 254), i vilka ministären, understödd av DN., GHoST., genom Posttidningen inlåter sig i direkt polemik med DA., Aft., StD. För övrigt erinras om vad i föregående framställning (s. 342 not 1, 499 not 1) anförts rörande Posses förhållande till DN. samt Themptanders till GHoST.; särskilt vad i sistnämnda fall nämnts angående statsministerns ställning till agitations- och petitionsrörelsen inom frihandelslägret.

regeringens mening, alla nödvändiga fordringar såsom representativt organ. Den giver ett tillfredsställande uttryck åt den upplysta, auktoritativa allmänna meningen inom samhället i politiska frågor. Med den skall ministären förhandla i politiska spörsmål; icke med utomstående och ovidkommande, mer eller mindre självtagna representanter för en s. k. allmän mening eller påträngande klassintressen. Statsrådet begränsar sitt politiska arbetsfält till det parlamentariska.

Otvivelaktigt utmärkes på detta område *relationen mellan ministär och riksdag* av en jämnare och fastare utbildad rapport än under ståndsriksdagen varit regel. De förbättrade organisatoriska betingelserna bliva i ej ringa utsträckning tillvaratagna, till stor fördel för det politiska samarbetet. Statsrådets politisering giver härtill de inre förutsättningarna.

Regeringsbänken i kamrarna är i allmänhet rätt väl besatt. Statsråden hava relativt ofta begagnat sig av den fria yttranderätt, som blivit dem av nya riksdagsordningen tilldelad och genom kamrarnas arbetsordningar med särskilda privilegier gynnad.[1] En statistik över antalet *statsrådsanföranden per ministär och riksdag* erbjuder ett mått härpå. Under tvåkammarriksdagens första sessioner uppnå ministeranförandena ett antal av i allmänhet över 200-talet (organisationsriksdagen 1867 samt 1872 dock endast ungefär 150); maxima för denna tid liksom för perioden i dess helhet uppvisa åren 1868, 1871 (inklusive urtima) samt 1874 med en stegring i frekvensen upp till 230 à 250 yttranden. Efter denna tid sjunker kurvan. Dock håller sig antalet som regel över 100-strecket och behåller en medelnivå fram till sekelskiftet av 120 à 140 yttranden. Endast vid ett fåtal riksdagar har 100-strecket icke överskridits: 1881, Posseministärens första prövningsår, 1887 och 1888, i tullkampens kulmen. Från 1900 förmärkes en begynnande jämn tendens till stigande. Har under den första Boströmska ministärens sista halvdecennium yttrandefrekvensen i medeltal hållit sig vid ungefär 115, vid dess tvenne sista riksdagar något lägre, vid pass 100, stegras den senare år från år för att vid periodens utgång 1905 under lagtima sessionen uppgå till vid pass 150.[2]

[1] Företrädesrätt för statsråd, enligt AO. § 13 (från 1867), OSt. § 12 (från 1884), till erhållande av ordet »utan avseende å den ordning, vari de sådant begärt» i plenardebatten. Bestämmelse om särskilda sittplatser för konungens rådgivare, intagen i 1867 års AO. § 2 och 1868 års OSt. § 2.

[2] Granskas fördelningen av dessa anföranden mellan kamrarna, observeras en under perioden genomförd stark förskjutning. Inläggen från statsrådsbänken hava alltmer förlagts till andra kammaren. Under det att från tvåkammarriksdagens begynnelse intill 1870-talets mitt preponderensen växlat mellan kamrarna och under de första sessionerna t. o. m. avgjort givit utslag till första kammarens förmån (med differenser sådana som 1867 upp emot 40, 1870 över 20 och 1871 ungefär 40) distanserar andra kammaren från 1876 första kammaren; nivåskillnaden håller sig sedan, om undantag göres för det enstaka återfallet 1880, konstant till första

De officiella parlamentariska förhandlingsplikterna hava i regeringsarbetet tilldelats en ansenlig andel. Detta är genom anförda grunddrag av den ministeriella yttrande-frekvensen tydligt belyst. Även om vid jämförelse bakåt betydelsen av meddelade siffertal i avsevärd grad bör reduceras med hänsyn till den under tvåkammarsystemet rikliga förekomsten av till sakinnehållet identiska, parallella yttranden i kamrarna, framburna av samma minister i båda församlingarna eller, med anledning av samtidig behandling, genom någon dennes företrädare i den ena av kamrarna — en dubblering vartill ståndstiden på grund av ministärens ensidiga representation i huvudsaklingen endast ett stånd icke visar direkt motsvarighet[1] — giver likväl en sammanställning med äldre tiders anförande-frekvens ett jämförelseresultat, som pekar på en utveckling och stabilisering av förbindelserna. Siffertalen för vissa ståndsriksdagar nå visserligen en anmärkningsvärd höjd. Den De Geerska ministären hade vid sista ståndsriksdagen levererat något mer än 110 yttranden, vid näst föregående session upp emot 200. De under riksdagarna 1850—51, 1856—58 sittande konseljerna hade vid vardera av dessa avgivit i det närmaste 170 anföranden. Under äldre tid hade än mycket högre tal blivit uppnådda.[2] Detta dock väl att märka under en tid, då riksdag samlats endast med i regel flera års mellanrum, men i stället för en sessionstid långt överskridande den begränsade tidrymd, i medeltal utmätt till något över fyra månader, inom vilken senare riksdagssessioner inrymdes.[3] Under beaktande av dessa omständigheter synas anförda jämförelsetal över statsrådsyttranden, avgivna vid årliga sessioner inför tvåkamrig riksdag, häntyda på en utveckling i angiven riktning.

kammarens nackdel. Vissa riksdagar, 1884, 1890—96, 1902—05, överstiger till och med statsrådsanförandena i andra kammaren motsvarande i den första med i det närmaste eller över det dubbla, alltså med ett flertal av yttranden av vid pass 35 à 65. — Förklaringen till dessa förhållanden är i förut givna teckning av den politiska utvecklingen av ministärernas ställning till kamrarna under aktualiseringen av skilda politiska spörsmål och regeringspolitiska uppgifter i stora drag given. Första kammarens högkvalificerade fackkritik under delvis oppositionell hållning mot sittande ministär har i tidigare år krävt särskild uppmärksamhet från regeringen. Andra kammarens senare alltmer utpräglat kritiska hållning i viktiga frågor och ökade maktinflytande har föranlett regeringen att under senare år flytta över en del av sitt arbete till denna kammare. Ministärerna hava förlagt huvudparten av sitt förhandlingsarbete till den kammare, där information varit mest behövlig, bemötande från statsråden själva av framställda anmärkningar särskilt påkallat (ej minst för modererande av lantmannamajoritetens sparsamhetsnit på huvudtitlarna i stort som smått).

[1] Anmärkas bör dock, att under ståndstiden i stället den tunga, omständliga arbetstekniken vid riksdagarna föranledde upprepningar i samma ämne, vilket förhållande motiverar en reducering vid vägning av kvantiteterna, som till en del torde kompensera den reduktion, som för senare period av anförda skäl måste göras.

[2] Ovan s. 15 not 3.

[3] Frånsett 1897 års riksmöten hava endast fyra riksdagar underskridit fyramånadersgränsen; sex hava avslutats 15 maj, övriga utsträckts mer eller mindre till senare delen av maj, med undantag av en session (1901), som pågått in i första dagarna av juni.

I övrigt är betydelsen av meddelade statistik starkt begränsad. Den berättigar icke till mer långtgående, bestämdare slutsatser. Siffrorna utgöra endast ett grovt, kvantitativt mått på den parlamentariska förbindelsen eller, rättare, för en viss del av densamma. Den kvalitativa vikten, den växlande politiska betydelsen av de olika inläggen: mellan anföranden av självständig, fristående karaktär och av replikerande, förklarande anläggning, mellan departementschefens fack- och detaljupplysningar och deklarationer från regeringsbänken av vidare politisk innebörd, blir ej preciserad. Den summariska framställningen kommer sålunda till sådana i första ögonblicket överraskande resultat som den Adlercreutz-Carlesonska ämbetsmannakonseljens innehav av yttrandemaximum, Posseministärens vid dess första riksdag uppnådda minimirekord, den första Boströmska ærans utan större fluktuationer vidhållna, relativt blygsamt tillbakadragna ställning i berörda avseende o. s. v. Blir av dessa anledningar stor försiktighet vid försök till mer preciserade, i detalj utförda slutsatser tillrådlig, är detta så mycket mer påbjudet av hänsyn till en annan sida i den inre begränsningen av anförandestatistiken. Den berör endast en sida av den parlamentariska förbindelsen. Den belyser i vilken utsträckning de officiella, av grundlagen direkt anvisade formerna för beröring mellan statsråd och representation blivit till preparation begagnade. Däremot lämnar den det personliga förhandlingsarbetet i icke-officiella former å sido. För djupare karaktärisering av ministärernas arbetspraxis i förhållande till riksdagen giver den under sådana förhållanden endast ett första bidrag.

En närmare, allsidigt genomförd granskning av ministärernas parlamentariska verksamhet iakttager under de stora yttre gemensamhetsdragen viktiga inre olikheter. De växlande ministärerna hava tillämpat i skilda avseenden skiftande arbetsmetoder. Skiljaktigheterna i program- och personsammansättning avsätta motsvarande förändringar i taktik och verksamhetsmedel. Vissa ledlinjer och allmänna strävanden äro generella. Men inom och vid sidan av dessa göra sig individualiserande tendenser gällande. Utvecklingen av den ministeriella parlamentariska arbetspraxis fortgår under inverkan härav genom upprepade fluktuationer.

Starkast har utbildningen av formerna för riksdagspolitisk samverkan befordrats av de ministärer, i vilka politiseringen blivit längst genomförd. Med sin mer aktiva positiva programanläggning, fastare sammanhållning under ministeriell ledarmyndighet, större förfarenhet i parlamentariska värv och bättre personförbindelser inom riksdagen hava de för dylik insats ägt de gynnsammaste förutsättningarna. De utgöra majoritetsgruppen bland konseljer, upptaga med sin funktionstid den större delen av perioden och sätta på densamma i främsta rummet sin prägel. I så måtto kunna

de betraktas såsom de för tidsskedet representativa. Till dem höra ministärerna De Geer II, Posse, Themptander, Åkerhielm, Boström I och II; i en egenartad särställning även den politiska koalitionsministären Bildt.

Avbrotten i denna utveckling mot intensifiering av den politiska samverkan och moderniserande anpassning av dess arbetsformer markeras av konseljer med mer byråkratisk typ. Deras i de högpolitiska spörsmålen lösare, ofta väsentligen expeditionsmässiga programsättning, deras bristande inre konsistens under avsaknad av politisk ledarkapacitet och allmänt byråkratiska skaplynne medföra en besvärande tyngd och oskicklighet i uppträdande och allmän rörelseförmåga, som i regeringens förhandlingsverksamhet i riksdagen grundlägger markerade bakslags- eller stagnationsskeden. En dylik tid av återgång urskiljes vid nya representationsskickets begynnelse. Den första De Geerska ministären i sin senare, väsentligen passivt expeditionella tillvaro, den succederande Adlercreutz-Carlesonska konseljen i sin inre upplösning, politiska isolering och oskicklighet deprimerar förhandlingskraften. Ministärskiftet 1875 inleder stigande konjunktur, som sedan i stort sett, med undantag för kortare depression på 1880-talet, under övergångsministären Thyselius 1883—84, ett kvartsekel fortbliver. Vid det nya århundradets början inträda emellertid ånyo starka fluktuationer. Vikariatkonseljen von Otter i mellantiden 1900—02 och avvecklingsministären Ramstedt, krismånaderna april—augusti 1905, visa otvetydiga symptom på regress. Deras kortvarighet och utpräglat provisoriska läggning accentuerar emellertid den exceptionella karaktären i deras verksamhet. Tydligen representera de en typ satt på indragningsstat. Framtiden tillhör den politiserade ministärgruppen. På dess riksdagspolitiska arbetspraxis har en framställning, som förlägger tyngdpunkten till normala förhållanden och tager sikte på utvecklingsperspektivet, att inrikta sin huvuduppmärksamhet.

Förberedelsearbetet för regeringsinitiativen har, särskilt av de politiskt fastare orienterade ministärerna, i vissa delar underkastats en omläggning, ägnad att befrämja speciellt politiska syften. Genom att vid sidan av den administrativa utredningsapparaten systematiskt och i allt vidare omfattning, särskilt i spörsmal av större vikt och politisk innebörd, en kommittéorganisation blivit nyttjad, i vilken åt riksdagspolitiskt representantskap förlänats särskilt utrymme, vare sig i en omfattning dominerande sammansättningen i dess helhet (de »parlamentariska kommittéerna»), eller i mer begränsat mått (parlamentariska bisittare i fackkommittéer), har redan på detta inledande stadium en kontakt upprättats med representationen av för regeringspolitiken icke ringa betydelse.[1] Rege-

[1] Rörande kommittéväsendet hänvisas till föregående i skilda sammanhang lämnade framställning av dess användning vid olika tidpunkter (s. 15 not 4, 52 not 2, 306 f.), var-

ringen har genom denna s. a. s. förparlamentariska behandling, vid vilken den visserligen ej (frånsett förstärkta lagberedningen 1884—87), efter 1880—82 års misslyckade försök i de stora parlamentariska försvars- och grundskatte-kommittéerna, officiellt var direkt företrädd, men genom instruktionsgivning, personligt privat förhandlande av icke formbunden art eller indirekt representantskap genom politiskt närstående och speciellt förtrogna medlemmar ägde möjligheter till påverkan, dels sonderat den riksdagspolitiska terrängen med hänsyn till sina syften, erhållit material för en probabilitetskalkyl över parlamentariska utsikter för planerade aktioner, dels, i de flesta fall, bekommit ett slags förhandsgaranti av avsevärd vikt för framgången av regeringsförslag, avfattade i anslutning till utredningsresultatet. Samtidigt som representationens inflytande på regeringspolitiken befrämjades — dessa kommittéer föranleddes ju till stor del av riksdagsskrivelser, stundom med direkt yrkande på utredning av anförd art — kunde därigenom även regeringens inflytande över representationens beslut stärkas. Låter sig icke förneka, att vid vissa tidpunkter, då politisk passivitet under inre byråkratisering av regeringsverksamheten varit framträdande, den förra tendensen blivit förhärskande och att det politiska kommittéväsendet på så sätt tryckt regeringen ned i underordnad, förnämligast exekutorisk ställning i förhållande till direktivgivande ständer och politiska utredningsdelegationer, torde åter under andra tider, i synnerhet under den långvariga Boströmska konseljen, kommittéorganisationen under ministärledarens planläggning och överinseende hava bragts att fungera till god tjänst för regeringspolitiken.

Huru *den officiella rapporten* mellan regeringsbänk och kammare *vid riksdagsförhandlingarna* utbildats, är av förut meddelade anförandestatistik siffermässigt angivet. Återstår att närmare iakttaga dess utformning: dess *frekvens i skilda partier av den parlamentariska förhandlingsordningen, dess allmänna karaktär och politiska syftning.* — I regel hava departementscheferna, stundom även för särskilda fall konsultativa statsråd, närvarit under de dagar, då respektive huvudtitlar varit uppförda på dagordningen samt i övrigt när departementsförslag av vikt

vid särskilt påpekas den mer ingående diskussionen av dess betydelse i den första Boströmska ministärens regeringssystem (s. 414 f.). Såsom ett intressant uttryck för den mot periodens slut växande, med konstitutionella och finansiella synpunkter motiverade, kritiken av kommittéväsendet påpekas särskilt anföranden av Cavalli 1904, FK. 4: 6 ff., FK. 35: 50 ff., i vilka även siffermaterial meddelas till belysning av dess starka tillväxt på senare tid. Med anledning av sålunda framställda anmärkningar anställdes en officiell undersökning över kommittéväsendets omfattning, närmast de kostnader, som det allmänna fått vidkännas för detsamma, under åren 1894—1903; resultatet publicerades PoIT. $^{7}/_{3}$ 1904. Sifferuppgifterna, för senare år kompletterade (med hjälp av statsrevisorernas berättelser) av Departementalkommitterade i deras Betänkande I, allmän del, s. 325 f., visa en stegring i totalkostnad från 1894 i avrundade tal 133,000 kr., 1895 110,000 kr. till 1904 397,000 kr., 1905 330,000 kr.

varit före; i vissa fall hava de på förekommen anledning uppträtt redan vid utskottsremissen (i fråga om statsverkspropositionen regelmässigt, såsom nedan beröres) och därvid kompletterat den officiella motiveringen; vid det definitiva avgörandet hava de lämnat vidare informationer, gendrivit kritik från utskott och enskilda, tagit ställning till föreslagna modifikationer o. s. v. När ärendet varit av särskild vikt har statsministern, företrädande ministärens kollektiva ståndpunkt, angivit dess politiska betydelse, upplyst när prutmån kunnat beviljas, fastslagit oeftergivliga minimifordringar, i utomordentliga fall ställt ultimatum i form av kabinettsfråga.[1]

Vid exceptionella tillfällen hava statsråd ingripit i behandlingen även av enskilda motioner, framställda utan direkt samband med regeringsförslag. Stark återhållsamhet har dock i detta hänseende varit regel, i synnerhet då motionerna haft karaktär av eller genom utskottsbearbetning omformats till skrivelseförslag, innehållande i allmänhet endast mer generellt lagda önskemål, och regeringen således vid senare stadium ägt tillfälle till relativt obunden prövning. Endast i spörsmål av utrikespolitisk, unionell eller konstitutionell natur eller i ärenden, berörande frågor stadda under regeringsutredning i och för initiativ, hava sådana inlägg med sakupplysningar eller politiska uttalanden i större antal förekommit; någon gång har detta då skett redan vid remissen, ehuru det eljest betraktas såsom olämpligt ingrepp i den fria utskottsbehandlingen.[2]

[1] En specialstatistik över den särskilda, politiskt högkvalificerade yttrandeklass, som statsministeranförandena representera, giver vid handen, att de från 1877 hållit sig vid ett medeltal av 7 à 8 per session. Frekvensen är anmärkningsvärt jämn. Någon starkare stegring under perioden kan icke iakttagas. Så hava exempelvis Boström under sin första långa ministertid och Posse under sin kortvariga i medeltal ej yttrat sig oftare från statsrådsbänken än De Geer, då han de första åren introducerade statsministerämbetet i kamrarna. Maximum representerar Boström 1904 med 14 yttranden, minimum De Geer 1879 och Bildt 1888 med vardera 3; Ramstedt medhinner under sin korta statsministertid 8 anföranden, 7 vid lagtima sessionen, 1 vid urtima. Anmärkas bör emellertid, att en del av dessa statsministeranföranden ägt väsentligen endast facklig karaktär; detta gäller särskilt i tider, då statsministern även innehaft departementschefstjänst, samt de fall, då han åtagit sig den uppgift, som eljest vanligen ålegat konsultativa statsråd, nämligen biträtt departementschef vid försvaret för fackliga ärenden, då den samtidiga behandlingen hindrat denne att i båda kamrarna närvara.

[2] Rörande praxis i detta hänseende under ministären De Geer I i tvåkammarriksdagens första år hava uppgifter förut lämnats (s. 135); särskilt påpekas justitiestatsministerns principuttalande 1868, FK. I, 60. I huvudsak följas under tvåkammarriksdagen de regler, som under ståndstiden praktiserats av statsråden inför ridderskapet och adeln; även då hade statsrådsledamöter endast i undantagsfall, huvudsakligen av den art, som ovan angivits, deltagit i överläggning rörande enskilda, självständigt avgivna motioner. Blott ett och annat statsråd med särskild aktiv läggning och högre anspråk på regeringsledning i riksdagsarbetet, exempelvis på sin tid utrikesstatsminister af Wetterstedt, finansminister Sandströmer och ecklesiastikminister Hamilton, synas i större omfattning hava överskridit denna abstinensregel (se särskilt beträffande denne senare ett yttrande vid utskottsremiss 1859—60 Ad. II, 79; jfr Ad. I, 186, 192, 383). — Såsom exempel på ministeringripanden i konstitutionella ärenden vid riksdagsdebatter av anförd art anföras justitiestatsministrarna Adlercreutz', Carle-

Även i övrigt hava ministärerna, i synnerhet de mer aktivt politiskt anlagda bland dessa, låtit sig angeläget vara att, då anledning därtill förefunnits, bemöta anmärkningar och med upplysningar stå till förfogande. — Vid remissdebatten över statsverkspropositionen är regeringsbänken i allmänhet väl besatt; finans- och statsministrarna samt övriga närmast berörda statsråd göra sitt bästa att räcka till för båda kamrarna. När debatten, såsom sporadiskt, särskilt i periodens senare del, förekommer, under granskning av regeringssystemet antager en mer politisk karaktär eller i övrigt genom framställda speciella anmärkningar mot viss del av regeringsverksamheten påfordrar bemötande, ingripa omedelbart fackministrarna samt, i spörsmål av allmänpolitisk, programmatisk natur, statsministern till försvar för regeringens åtgöranden

Likaså hava statsråden närvarit och trätt i breschen vid dechargebehandlingen, då konstitutionsutskottet funnit anledning till formlig anmärkning enligt RF. § 107 eller till »anmälan» av enskilda åtgärder, med

sons och De Geers yttranden rörande statsministerreformen 1872, 1875, 1876 (ovan s. 211, 226), De Geers och utrikesstatsminister Björnstiernas anförande vid behandling av motion rörande den ministeriella konseljen 1878 (s. 253) samt påpekas f. ö. den rätt talrika förekomsten av anföranden från statsrådsbänken under den år efter år på enskilt initiativ upptagna debatten om departementalreform. I dessa ärenden berörande regeringens egen organisation faller det sig av lätt insedda skäl alldeles särskilt naturligt, att regeringen redan på detta stadium tillhandagår med sakupplysningar, eventuellt tillkännagiver sin egen mening i saken. — Beträffande utrikespolitiska och unionella frågor hänvisas speciellt till ett anförande av statsminister Bildt vid behandling av förslag om ändringar i mellanrikslagen 1888, FK. 40: 10, i vilket yttrande statsministern även gör ett principuttalande rörande praxis i berörda hänseende: »Konungens rådgivare böra enligt min mening endast i tvingande undantagsfall söka motsätta sig skrivelseförslag till Kungl. Maj:t»; de böra ej opinera i en fråga, innan den underkastats fullständig prövning. Även påpekas yttranden av statsminister Åkerhielm 1890, FK. 9: 3, rörande skrivelseförslag om uppsägning av handelstraktat, samt av utrikesministrarna Douglas och Lagerheim 1899, AK. 30: 21, 1902, AK. 44: 27, rörande S. A. Hedins neutralitetsmotioner. — Slutligen må anföras statsminister Themptanders uttalande 1887 B., FK. 17: 21, vid behandling av skrivelseförslag rörande ifrågasatt utredning för revision av tullagstiftningen: »Såsom kammaren alltför väl känner, är det icke statsrådets vana att deltaga i överläggningen, då det är fråga om att besluta underdåniga skrivelser till Kungl. Maj:t, uti vilka riksdagen frambär sina önskemål. Detta är ock naturligt, eftersom statsrådets medlemmar sedermera hava tillfälle att uttala sig rörande dylika framställningar, när de bliva föremål för föredragning inför konungen. Om det sålunda i allmänhet icke anses lämpligt, att regeringen på förhand uttalar sig i dylika fall och än mindre kan i allmänhet vara skäl, att den på ett sådant stadium motsätter sig underdåniga skrivelsers beslutande», föreligger dock i föreliggande fall särskilda skäl till avvikelser från regeln. — — De fall, i vilka statsråd yttrat sig vid remiss av motion, vilket närmast synes hava förekommit, då regeringen haft under utredning förslag i samma eller angränsande spörsmål, äro synnerligen sparsamma. I stället för att vid motionens hänvisning till utskottsutredning genom öppet tillkännagivande från statsrådet rörande ärendets läge inom regeringen erhålla behövlig information, hava utskotten under hand fått förskaffa sig upplysningar, huruvida det i motionen behandlade ämnet redan vore på något sätt upptaget av regeringen; att denna omväg varit den vanliga kommer understundom till synes vid utskottsutlåtanden, som i sin motivering omtala sådan förfrågan hos regeringen.

tillägg att denna icke skulle anses innebära anmärkning av den beskaffenhet § 107 RF. omförmäler, sistnämnda procedur förnämligast åsyftande att påverka förvaltningspraxis.[1] I viktigare fall har statsministern, vare sig av gjorda anmärkningar personligen direkt berörd eller ej, uppträtt; stundom har han därvid även gått utanför dechargememorialets ämnessfär och upptagit till gensvar allmänna kritiska betraktelser, som under pågående diskussion blivit av kammarledamöter gjorda. Dock hava debatterna, i enlighet med dechargebehandlingens under större delen av perioden starkt specialiserade, fackligt anlagda karaktär, i allmänhet rört sig inom snävare begränsning och statsråden noga aktgivit, att icke genom uttalanden av mer allmänpolitisk syftning föra diskussionen ut på bredare plan. Även har man som regel undvikit att ingå i svaromål på, enligt praxis från 1844—45, reservationsvis framställda särskilda anmärkningar, vartill f. ö. i debatterna i första kammaren under större delen av perioden icke givits särskild anledning, då enligt dess konstitutionella praxis, i motsats till den av andra kammaren hävdade friare lagtolkning, reservation icke upptagits till diskussion i plena.[2] — Ävenledes hava statsråden i allmänhet beredvilligt ingått i svaromål på framställda, av vederbörande kammare bifallna, interpellationer, under perioden i dess helhet uppgående till sammanlagt ett nittiotal, varav den långt övervägande huvudparten, omkring 70, väckta i andra kammaren. Endast i

[1] Rörande praxis i anmärkningsförfarandet med dessa tvenne huvudtyper för anmärkning och skilda varianter av dessa se i litteraturen, Tynell, a. a., kap. 10 och s. 285 ff., Hagman, Sveriges grundlagar 1902, s. 261 f., Rydin, Svenska riskdagen, senare delen, II, 59, 75 f.

[2] Denna konstitutionella regel har dock icke av kammaren stricte tillämpats. Redan under periodens begynnelse göras i enstaka fall avsteg från densamma, exempelvis 1873 med anledning av res. av Sven Nilsson m. fl. rörande tillstånd för utlänningar att besitta svensk jordegendom, och 1874, med överläggning rörande de av Hallenborg m. fl. och Rydin m. fl. framställda res. i ståthållarfrågan samt ang. cirkulär rör. allm. läroverken och vid dess expedition begångna formella fel. Senare föranleda, förutom 1876 en lönefråga och 1887 ett tullpolitiskt spörsmål, unionella frågor kammaren att vid upprepade tillfällen tillämpa friare lagtolkningsregler; så 1886 med anledning av res. av Siljeström ang. ministeriella konseljen, 1900 res. av Behm m. fl. i flaggfrågan, 1904 res. av Blomberg m. fl. rörande konsulatväsendet. — Angående statsrådens ställning till överläggningarna om res. till dechargemem. hänvisas till vad ovan sagts rörande praxis under sista ståndstiden och tvåkammarriksdagens första decennium (ovan s. 66, 78, 218); abstinens är under sistnämnda tid regel; ingripande företages i enstaka fall men under uttryckligt förbehåll att detta ej måtte betraktas såsom prejudicierande regelmässigt deltagande. Senare blir avhållsamhetsgrundsatsen än strängare tillämpad; efter ett sista brott mot regeln av krigsminister Weidenhielm, understödd av statsminister De Geer, 1876, FK. 15: 9, 13 i militär lönefråga, återgår statsrådet till fullständig tystnad. Icke ens anmärkningarna i första kammaren med anledning av res. i de unionella tvisteämnena förmå statsrådet att ingå i svaromål; »vid den närmast föregående frågans behandling (res. i flaggfrågan) skulle ju mycket hava kunnat vara att från min sida erinra, men jag begärde då icke ordet till följd av en gammal hävdvunnen och befogad praxis att man icke från statsrådsbänken yttrar sig rörande en regeringshandling, emot vilken konstitutionsutskottet icke framställt någon anmärkning», framhåller statsminister Boström 1900, FK. 34: 8 f., jfr 34: 31; regeln hölls obrottsligen intill periodens utgång.

ytterligt få fall har detta av konstitutionella skäl vägrats.[1] I allmänhet har interpellationsaffären med statsrådets utredande svar och från interpellanten framförd obligatorisk tacksamhetsharang, eventuellt anknuten till mer eller mindre kritiskt lagda, vanligen kortfattade, kommentarer, varit i huvudsak avslutad. Stundom har dock mer ingående debatt av föreliggande spörsmål uppstått och statsråd därvid föranletts att i upprepade anföranden utveckla och försvara sin ståndpunkt; någon enstaka gång hava kolleger bistått med kompletterande utredning för speciell del av berörda ämne. Större politisk innebörd hava emellertid dessa interpellationstillställningar, med ytterligt få undantag, icke haft. Ej heller har motiverad dagordning eller annan av kammaren arrangerad opinionsyttring med anledning av vad som förekommit ansetts konstitutionellt tillåtlig eller, vare sig direkt eller på omvägar, försökts.[2]

Vid sidan av denna officiella kommunikation hava *formfria förbindelseleder* och preparationsformer i ej ringa utsträckning blivit nyttjade. Det torde utan överdrift kunna sägas, att till dem i de mest maktpaliggande fall tyngdpunkten av regeringens parlamentariska verksamhet blivit förlagd. Ju viktigare föreliggande frågor varit, dess betydelsefullare hava dessa diskretionära förhandlingar blivit. Särskilt hava de politiska initiativministärerna i dem insatt sina huvudkrafter. I det målmedvetet aktiva, fasta och på en gång smidiga utnyttjandet av de således erbjudna möjligheterna till parlamentarisk förberedelse och ledning hava de, under ministärledarens överinseende och personliga auktoritativa insatser, i särskild grad visat sin förmåga och grundlagt sina politiska framgångar. Visserligen deltaga statsråd icke i förtroenderåds- eller partisamman-

[1] Anteckningar rörande praxis lämna Lundelius, Interpellationsinstitutet, Statsvet. Tidskr. 1902, s. 124 ff., Kjellén, mot. FK. 1912, n:r 90, Schotte, Betänkande angående statsdepartementens verksamhetsformer, s. 20 f. Av meddelade statistik förmärkes en under periodens senare del fortgående stegring av interpellationsfrekvensen i andra akmmaren; från 1900 hava 6 à 7 interpellationer årligen förekommit därstädes. Även iakttages i visst samband därmed en ökning av antalet fall, då kammaren vägrat bifalla framställande av begärd interpellation; från 1887 förekomma i andra kammaren 7 sådana fall (varav dock endast 3 efter 1894), före nämnda år intet (Lundelius): sannolikt är att dessa avslag i flertalet fall beslutats i samförstånd med statsrådet. De av statsråd icke besvarade inerpellationerna äro under perioden sammanlagt endast tre, varav tvenne i första kammaren. RF. § 90 har i samband med interpellationsaffärerna, liksom även i övrigt under riksdagens överläggningar, erhållit mycket fri tolkning. Närmare upplysningar härom återfinnas hos Lundelius, a. a., s. 129 f., Reuterskiöld, Regementet i Sverige, Statsvet. Tidskr. 1911, s. 307 ff., dens., Statsregementet, s. 199 ff., Melander, RF. § 90. — I fråga om interpellationernas adresserande observeras en med åren alltmer accentuerad benägenhet att rikta desamma till statsministern; under hela tiden 1876—1905 har till statsministern adresserats sammanlagt 19 väckta interpellationer, varav till och med riksdagen 1887 B: 3, 1888—1900: 6, 1901—1905: 10. Lundelius, a. a., s. 134.

[2] Lundelius, a. a., Statsvet. Tidskr. 1902, s. 140 f. Vid ett fåtal tillfällen mot periodens slut hava massinstämmanden arrangerats, dock aldrig i den omfattning att opinionsyttringen givits karaktären av auktoritativt kammaruttalande.

komster för att därigenom öva direkt inflytande på partigruppernas inre avgöranden. Enligt strängt uppehållen konstitutionell tradition upphäver statsrådsutnämning eo ipso partitillhörighet. En minister får alltså ej närvara vid partiförhandlingar.[1] Men han kan inom kretsen av gamla parti- och bänkkamrater, förra utskotts- och kommittékolleger, bland närstående politiska vänner av gemene man liksom upp i förtroenderåden, äga rapportörer, vilka hålla honom à jour med vad i partikonklaverna förehaves, planeras och beslutas. Han äger, förutom å statsrådsämbetets vägnar, i egenskap av kammarledamot under utövande av sitt representantkalls plikter osökt tillfälle att konferera med riksdagsmän, utskottsledamöter och partiledare. Förhandlingarna föras i korridorer och klubbrum, genom privata konsultationer och korrespondenser, under förtroliga intervjuer eller konferenser av större omfattning. Genom skickligt begagnande av dylika bearbetningsmetoder beredas förutsättningar för regeringspolitikens parlamentariska framgång, som icke förefunnits vid begränsning av verksamheten till slutbehandlingen i plena.

Statsrådens utestängning från utskotten gör ett sådant förhandlingsarbete i lösare former speciellt nödvändigt och maktpåliggande. Givet är att regeringen, för så vitt den eftersträvar starkare inflytande på riksdagsbehandlingen av sina förslag, icke kan låta sig nöja med den isolering från den av riksdagens beredande delegationer utövade verksamheten, som grundlagen med sin avslutenhetsreglering söker upprätta. Det från ståndstiden nedärvda utskottsväsendet med dess fasta organisation, dess permanens och självständiga verksamhet, utgör regeringens svåraste konkurrent om den politiska ledningen av statsarbetet. Till utskotten, sammansatta av representationens inflytelserikaste krafter, äro de avgörande förhandlingarna förlagda. Under utskottsstadiet fattas i de flesta viktiga frågor beslut med på den definitiva utgången direktivgivande verkan. Resulterar behandlingen i schism mellan de tvenne utskottshalvorna, första och andra kammarens representanter, kan denna därefter icke utan stor svårighet biläggas. Ernås enande positivt förslag i form av utskottsuppgörelse kan detta omedelbart

[1] Statsminister Åkerhielms bekanta anförande i försvarsfrågan under riksdagssessionen 1891 omedelbart före demissionskrisen, hölls vid förstakammarmöte av konfidentiell, informell natur; däremot icke, såsom stundom uppgivits, vid partisammankomst. Det oaktat är detta statsministerns uppträdande, förutom genom sina följdverkningar, synnerligen märkligt, enär det, efter vad känt är, utgör det enda fall, som under perioden förekommit, då statsråd närvarit vid och personligen aktivt deltagit i dylikt privat möte med politisk karaktär. Jfr uppgifter av Barnekow 1898, FK. 30: 18, som bekräftar prejudikatets enastående beskaffenhet, och av Törnebladh, Riksdagsminnen, s. 122, vilken upplyser, att den vid mötet tjänsteförrättande ordf. skulle avrått statsministern att uppträda; men denne »kunde till slut ej vägra honom ordet».

före eller under slutdebatterna i kamrarna i regel icke ens genom de mest energiska kraftprov från regeringens sida ändras. Saken har kommit i fastlåst läge; den står ej att bättra eller rubba. Förtroendemännen i utskotten, särskilt i de viktiga »politiska», äro i allmänhet, åtminstone i andra kammaren, väl försäkrade om troget bistånd och röstunderstöd av menige man. Följaktligen går det icke för regeringen att under detta det viktigaste ledet i det parlamentariska arbetet sitta avvaktande med armarna i kors. Vill den icke helt tappa kontrollen över riksdagsbehandlingens gång, se sin budget i vitala delar uppbruten och omformad, planmässigheten i sitt statsregleringssystem på det allvarligaste äventyrad, sina reformförslag oändamålsenligt modifierade, betänkligt försvagade eller tvärt avslagna, över huvud finna sin ledareförmåga i förhållande till det parlamentariska arbetet vid dess betydelsefullaste avgöranden på det svåraste paralyserad, måste den, grundlagens förbudsbarriär till trots, på omvägar söka förskaffa sig ett s. a. s. osynligt ledamotskap i utskotten.

Så har regeringen även i beaktansvärd utsträckning gjort eller strävat att göra. Samtliga de ministärer, som under perioden hävda en starkare politisk position, inrikta på den förberedande utskottsbehandlingen ett särskilt intresse samt söka att på olika sätt med utnyttjande av förhandenvarande möjligheter hålla sig au courant med arbetets gång och på dess resultat öva inflytande. De hava icke, åtminstone ej annat än i mindre, indirekt mån, sökt inverka bestämmande på nomineringen av utskottsrepresentationen. I detta fall har man, av böjelse eller politisk klokhet, visat betydligt större grannlagenhet än under ståndstiden, då direktionen vid uppgörandet av utskottslistorna utgjort ett högst väsentligt parti av »inflytandespolitiken». Men i allmänhet har ministären ändå, i synnerhet inom förstakammarrepresentationen i utskotten, åt vilken i övervägande antalet fall ordförandeskapet varit förbehållet[1], ägt rätt goda förbindelser. Särskilt hava dessa uppehållits genom f. d. statsråd, någon gång nyligen demissionerade kolleger samt f. ö. förutvarande kommittéledamöter eller politiska förtrogne. I betydelsefulla hänseenden hava de blivit förstärkta med administrativa krafter i utskottskanslien, i viktigare frågor dessutom av tillkallade sakkunniga, vilka stundom fungerat såsom ett slags regeringskommissarier. På så sätt har statsrådet under hand lyckats förskaffa sig informationer rörande utskottsarbetets fortgång i frågor av större vikt, kunnat tillföra detsamma önskvärt upplysningsmaterial, fått sina synpunkter framförda, stundom direkt förhandlat

[1] Ett betydelsefullt undantag utgjorde Posse på statsutskottets ordförandestol 1867—75; för regeringens samverkan med utskottet torde hans innehav av arbetsledningen varit av särdeles menlig inverkan. Kontakten med v. ordf. och förstakammarrepresentationen kunde icke mer än delvis oskadliggöra friktionen på denna punkt.

med presidiet och delegerade förtroendemän. På dessa sidovägar har man, i tider då trafiken varit mest och skickligast brukad, åtminstone i någon mån lyckats till verkande kraft försvaga den sprängkil i samverkanssystemet, som utskottsväsendet enligt den grundlagsrättsliga organisationen tenderar att bliva, ehuru alltjämt en starkt hämmande återverkan på regeringens effektiva verksamhetsförmåga från denna punkt gjort sig gällande.[1]

[1] Rörande detta ministärernas icke-officiella förhandlingsarbete med utskotten giva stundom uttalanden från utskottsmedlemmar i de följande plenardebatterna vittnesbörd. Eljest meddela tidningarna som oftast vid större politiska evenemang underrättelser eller antydningar härom. Den föregående historiska framställningen har sålunda med tillhjälp av detta upplysningsmaterial vid skilda tillfällen observerat regeringens meddelaktighet i tillkomsten av utskottskompromisser eller försök till medlande verksamhet i och för uppnående av samlande förslag. De Geer lämnar i sina memoarer flera exempel på dylik ministeriell insats; särskilt märkes, Minnen II, 233, ett instruktivt sådant från 1880 års riksdag, vid vilket omtalas, hurusom statsministern indirekt, i förmedlande syfte uppträtt såsom förslagsställare under utskottsbehandling av regeringsproposition, genom en f. statsrådskollega, för tillfället ordförande i ifrågavarande utskott. Enligt uppgift, DA. $^{2}/_{7}$ 1880, lär särskilt F. F. Carlsson (f. ledande statsutskottsledamot) hava eftersträvat att upprätta närmare kontakt mellan regering och statsutskott; konferenser utom protokollet mellan honom och utskottets ledamöter skulle under hans konseljtid hava förekommit. — De sakkunniga ur departementen och den övriga administrationen, som på anmodan av utskotten icke sällan tjänstgjort såsom ett slags föredragande vid behandlingen av regeringsförslag och därvid närmare utvecklat den officiella motiveringen, uttalat sig rörande ifrågasatta modifikationer (särskilt i lagstiftningsfrågor) o. s. v., torde hava förmedlat rapporten mellan utskott och statsråd på ett sätt, som sannolikt i vissa fall varit av avsevärd betydelse till fromma för regeringens syften. Särskilt torde detta gälla i avseende på statsutskottet, till vilket den officiella förbindelseleden var av mer stadigvarande art genom de administrativa tjänstemän, som regelbundet anställts i dess kansli eller särskilt kallats och förordnats att biträda vid statsregleringsarbetet. Upplysningar härom lämnar en uppsats i tidskr. Det Nya Sverige 1909: Regeringsmakten och riksdagsutskotten. — Att emellertid på nämnda vägar endast en nödtorftig förbindelse med utskotten av regeringen kunnat upprättas och att alltfort svåra hinder för en planmässig jämn samverkan gjorde sig kännbara, blev snart sagt dagligen under riksdagarna, i synnerhet i det viktiga budgetsarbetet, vid ärendenas behandling belyst och betygat. Man har även på sina håll känt behovet av statsrättslig reform i denna punkt. Enstaka yrkanden på upphävande av statsrådens uteslutande ur utskottsverksamheten hava någon gång blivit framställda, i anslutning till de uttalanden i samma riktning, som förut från liberal och reformkonservativ sida blivit gjorda (ovan s. 112 not 2). Särskilt observeras, att R y d i n, Svenska riksdagen, senare delen, II, 175 f. (1879), varit inne på denna tanke: Tillfälle bör »beredas statsrådets ledamöter att i utskotten giva de upplysningar, som erfordras, för att en förekommande fråga skall erhålla behövlig utredning, och att, på sätt fallet är i vissa tyska författningar, sättas i tillfälle att i förväg yttra sig över utskottsförslag.» Huru det senare skall kunna ernås, angiver han dock icke närmare; endast anvisar han såsom en första utväg ett återupplivande av fakultativa riksdagens gemensamma sammanträden för preliminärt dryftande av frågor. Projekt i denna riktning, åsyftande direkt kontakt mellan statsråd och utskott, vinna emellertid, nu lika litet som förut, någon genklang. Hos andrakammarmajoriteten, representerad av lantmannapartiet, förhärskar den gamla misstänksamhetstraditionen och rivaliserande kongressionalistiska maktsträvan; hos första kammaren och riksdagens konservativa farhågorna för pressning i parlamentarisk eller »frihetstida» riktning (se exempelvis DA. $^{2}/_{7}$ 1880, recension av Rydin). Belysande för utskottens självständiga verksamhet och frigörelse från fastare kontroll från regeringens sida är den starka tendens, som i utskottens arbetspraxis under perioden gör sig märkbar, att vid utredande verksamhet i och för inhämtande av upplysningar direkt vända sig till vederbörande myndigheter utan användning av

Den parlamentariska verksamhet, som sålunda från regeringens sida utövats med i stort sett en stadga och jämnhet i den parlamentariska förbindelsen, som överträffar vad i detta hänseende under ståndstiden, även efter 1840, varit det normala — av flertalet ministärer under ett relativt allsidigt utbyggande och utnyttjande av såväl officiella-offentliga som i synnerhet informella-privata former för samverkan, av mindretalet byråkratiska expeditions- och interimskonseljer med större återhållsamhet och tyngd, särdeles vad det förberedande förhandlingsarbetet angår — uppbäres i politiskt hänseende av en genomgående grundtendens. Med stor följdriktighet och beaktansvärd fasthet inriktar den sig på en *systematisk medlings- och förlikningstjänst.*

Regeringen släpper aldrig helt sin självständiga, över enskilda kammare och partier höjda, medlarställning. Regeringsinitiativen utmärkas i allmänhet av en tydligt framträdande konciliatorisk strävan. Kamp- och vetopolitik, vare sig mot riksdagen i dess helhet eller mot endera kammaren, har aldrig från regeringens sida praktiserats.[1] I nära kontakt till parlamentariska, av allmännare anslutning inom riksdagen gynnade önskemål — såsom de kommit till uttryck framför allt i de talrika riksdagsskrivelserna samt i kammarbeslut med anledning av äldre regerings- eller enskilda förslag — under nyttjande av mer eller mindre självständig interpretation av de allmänna direktiv, som i dessa blivit givna, f. ö., såsom redan berörts, under organiserad kontakt med riksdagsmeningen genom politisering av utredningsväsendet, giver regeringen i de flesta fall åt sina förslag en utformning, direkt lämpad efter det riksdagspolitiska läget. Kompromissprägeln härledes direkt och planenligt ur denna anpassning och dessa allmänna syftemål.

Regeringen inleder förhandlingar, beviljar i sammanjämkningssyfte

den väg genom statsrådet, som RO. § 46 (GRO. § 42) anvisar. Denna strävan berör, vid sin friktion mot RF. § 90, en vital punkt i det konstitutionella systemet och skulle vid en senare tidpunkt leda till svårartad konstitutionell konflikt. Frågan skall i samband därmed i en följande framställning närmare behandlas. I närvarande sammanhang hänvisas endast till debatten i AK. $^{17}/_{3}$ 1909 och denna åtföljande konstitutionella utredningar över gällande rätt och praxis av Vareníus, Riksdagsordningens § 46, Statsvet. Tidskr. 1909, Kjellén, RO. § 46, Politiska essayer III. 29 ff., Edén, Riksdagsordningen § 46 i praxis, artikelserie DN. $^{11}/_{4}$, $^{15}/_{4}$, $^{16}/_{4}$ 1909, samt StD. $^{30}/_{3}$, $^{1}/_{4}$, $^{2}/_{4}$, $^{13}/_{5}$ 1909.

[1] Huru den Bergströmska ansatsen till en politik »hårt mot hårt» vid den konstitutionella konflikten i kommerskollegiefrågan efter ministerskiftet 1875 avvecklas genom en avledande, reträtterande manöver från regeringens sida är ovan s. 248 berört. Liknande ominösa tillbud till svårartad konstitutionell konflikt hava senare under perioden icke förekommit. Man har ständigt funnit mjuka former för biläggande av uppkomna tvistemål, som oftast under eftergift från regeringen. I allmänhet hava strävanden från vissa grupper inom representationen till hårdare påfrestning av den regeringspolitiska eftergivenheten stäckts redan på ett förberedande stadium, inom själva representationen, genom talmans propositionsvägran och förstakammarveto. Regeringens vetobruk har sålunda begränsats till ett minimum, av väsentligen icke-politisk betydelse.

koncessioner och utverkar motsvarande kompensationer av partier och kammare i enskilda eller ett komplex av frågor. Men den ingår icke fast parti- eller kammarengagement. Dess parlamentariska arbete inriktas efter linjer, vilka sikta över partigränserna och kammarmotsättningen till en gemensam samlingslinje. Den genomför sin politik med understöd från skilda håll i skilda frågor, under från fall till fall växlande kombinationer, vilka, i synnerhet med tillhjälp av båda kamrarnas moderata grupperingar, uppbyggas till pluralitet i båda kamrarna, eller, där detta ej är behövligt, i gemensamma voteringen. Så vinnas viktiga resultat i partiupplösningens tecken under starkt motstånd från båda kamrarnas flygelgrupperingar. Den medlande mellanställningen blir därvid genomgående markerad.

Den är tydligt intagen av den första De Geerska ministären i det nya representationsskickets begynnelseår. Stark principkritik och sakopposition i första kammaren, ihärdigt motstånd i viktiga frågor i andra kammaren giva för varje riksdag vittnesbörd härom. Positionen är bevarad under efterföljande konselj. Väl utmärkes denna av starkare konservativ läggning. Den representerar ett steg åt höger i regeringskursen. Men den lämnar därmed icke de medlande linjerna. Även konseljen Adlercreutz-Carleson får vid sidan av det starka andrakammarmotståndet röna häftig kritik och i voteringarna svåra angrepp från första kammaren. Hos ministärerna De Geer II och Posse, båda bildade på den riksdagslinje i huvudfrågorna som skizzerats i riksdagsskrivelsen av 1873, är den dubbla frontställningen än tydligare framträdande. Skjutsfrågan 1878, förhandlingsarbetet rörande värnpliktslagen 1880, f. ö. ett flertal yttranden och beslut i skilda frågor erbjuda i förstnämnda fall exempel härpå. Anslagsfrågornas behandling och det dubbla nederlaget i härordningsfrågan 1883 åskådliggör till full evidens, att någon andrakammarparlamentarism i egentlig mening icke är införlivad med det Posseska regeringsexperimentet.

För Themptanderska ministären, efter det Thyselius'ska interimstillståndet, gäller från början i huvudsak liknande förhållande; striden i huvudfrågan föres emot opposition från tvenne sidor, ifrån första kammarens anti-kompromiss-riktning och andra kammarens intrasingenta lantmannapartism. Uppgörelsen 1885 åstadkommes under allmän partiupplösning, mot öppna reservationer från höger och vänster. Åren 1886—87 medför i den dominerande tullfrågan till viss grad ett avsteg från dessa traditioner. Ministären pressas i den dominerande politiska frågan in i partiställning. Förbindelsen med frihandelsgrupperna göres fastare än vad som går att helt förlika med ställningen över eller mellan partierna. Men avvikelsen är fragmentarisk; den utsträcker sig

icke till övriga spörsmål, i vilka ministären uppehåller medlartraditionen. Och den är f. ö. endast episodisk.

Den Bildtska ministärens parlamentariska insats karaktäriseras programenligt av dess försonlighetstaktik. Ministären Åkerhielm behåller en moderat protektionistisk ställning i tullfrågan och verkar i övriga spörsmål efter kompromisslinjer. Ministären Boström intar konsekvent medlarpositionen under utvecklande av ett aktionsprogram, vilket i viktiga frågor leder till brytningar såväl inom första kammaren som i den andra. Det von Otterska vikariatet söker efter bästa förmåga uppehålla traditionen. Den andra Boströmska ministären renoverar den med någon modifikation i detaljerna; den arbetar under öppet motstånd från höger och vänster. Rekonstruktionen under Ramstedt medför icke något avsteg från den allmänna kursen.

Regeringspolitikens tyngdpunkt ligger normalt förlagd i sammanbindningsbanan. Den har inom denna efter omständigheterna och under ministärväxlingarna förskjutits, än i den ena, än i den andra riktningen. Mer ingripande hava dock icke omläggningarna i regeringskursen varit, än att den politiska förbindelsen från ministär till ministär i allmänhet kunnat hållas väl uppe. Den nära politiska succession mellan ministärerna, som förekommit, uppvisar endast i undantagsfall en åtskillnad i politisk tendens av sådan djupgående beskaffenhet, att den medfört politisk motsättning i vitala spörsmål.

Exempel härpå givas egentligen endast vid tvenne tillfällen. Det ena är det frihandelsvänliga-protektionistiska skiftet. Statsministrarna Themptander och Boström, de parlamentariska huvudantagonisterna åren före 1888, drabba även senare, under den Boströmska statsministerregimen, samman i högpolitiska frågor.[1] Det andra fallet är avlösningen Adlercreutz-Carleson-De Geer II. Den byråkratiska konseljen är betydligt mer konservativt betonad än efterträdarens. Adlercreutz leder efter sin avgång i ett uppseendeväckande fall motståndet i riksdagen mot De Geers kompromissverksamhet[2] och upphöjes senare till konservativ statsministerkandidat i och för en planerad eventuell förstakammar-kampministär. Detta hör emellertid till undantagen. I övrigt har samarbetet utan svårare störningar kontinuerligt fortgått från ministär till ministär. De kvarsittande ministrarna hava infört gamla traditioner i den nya konseljens arbete och exministrarna hava i riksdagen givit dess politik sitt värdefulla stöd genom kraftigt biträde i kammardebatter och auktoritativ medverkan i utskott och kommittéer.[3]

[1] Ovan s. 393; jfr s. 375 not 1, rörande Themptanders »protest» till prot. 1888.

[2] I skjutsfrågan 1878, ovan s. 253; Carleson uppträder mot det Posseska härordningsförslaget 1883.

[3] Exempelvis visar kompromissuppgörelsen 1883 allmän uppslutning kring den

Ett närmare fastställande av det gravitationscentrum, mot vilket ministärerna insyftat sin initiativverksamhet och varifrån de politiska huvudfrågorna erhållit sin lösning, erbjuder utomordentliga svårigheter. Frågan om tyngdpunkten mellan kamrarna och den inre fördelningen mellan dessa av den riksdagspolitiska hänsyn, som för regeringspolitiken varit bestämmande, bildar ett ytterligt komplicerat problem. Att exakt fixera dess läge låter sig icke göra. Det gives icke någon oangriplig, effektiv mätningsmetod. Blott vissa allmänna bestämningar kunna, genom sammanförande av upplysningsmaterial från olika ämnesfält och skilda tidpunkter, erhållas. Den historiska framställningen har därvid lämnat de väsentliga hållpunkterna.

Sålunda kan påvisas, huru i vissa frågor, särskilt i anslagsärenden, kooperationen mellan regeringen och första kammaren under perioden i dess helhet varit av särskilt intim art, i det att regeringens äskanden i dessa spörsmål, särdeles då de berört administrationen och försvarsväsendet, företrätt syften, åt vilka kammarens långt övervägande pluralitet i enlighet med sina egna politiska intentioner varit beredd att lämna sitt moraliska bistånd och voteringsstöd.[1] Förstakammarmajoriteten tjänstgör på dessa områden såsom en regeringens replipunkt. Den gemensamma voteringsstatistiken visar, huru på detta sätt, genom kombination av en kompakt förstakammarpluralitet och en minoritet inom andra kammaren, ett voteringsunderlag i dessa ärenden erhållits, som berett framgång för en regeringspolitik, vars kursläggning företräder starkare dragning till övre kammaren än till den nedre.

Första kammarens vilja har under sådana förhållanden på nämnda gebit vägt tyngre än andra kammarens. Dess politiska intentioner hava i berörda hänseenden i samspel med en regering, med vilken likartad social sammansättning och nära frändskap i uppfattningen av viktiga politiska spörsmål grundlagt en naturlig intressegemenskap, erhållit avsevärt större behovstillfredsställelse än andra kammarens. Den egenskap av »företrädesvis regeringsbildande», som första kammaren med avseende å sin större numerära anpart i statsrådets riksdagsmannakategori besuttit, har i så måtto ägt sin reella motsvarighet i viss övervikt i faktiskt inflytande. I tider, då sammanhållningen inom andra kammaren varit mindre god

Themptanderska ministärens förslag från alla de närmast föregående konseljernas starke män: Bergström, De Geer, F. F. Carlsson, Posse. Likaledes leder De Geer sammanjämkningsarbetet till stöd för Posse-ministärens försvarsprogram. — Kategorien av f. d. statsråd i kamrarna är stor. I allmänhet räknar den över ett dussin medlemmar, det långt övervägande flertalet hörande till första kammaren. Exministrarna äro således icke i och med avgången förbrukade för den högre politiken; de tjänstgöra i stället ofta och i viktiga spörsmål såsom högst värdefulla biträden i regeringspolitikens tjänst; god utskottsplacering förhöjer deras verksamhetsförmåga.

[1] Jfr vad härom ovan s. 507 anmärkts.

men den egna organisationen desto starkare, varvid »annexsystemet» kunnat utnyttjas väsentligen till övre kammarens förmån, har denna preponderans ernått en relativ stabilitet, varom voteringsstatistikens siffersammanställningar lämna oförtydbara vittnesbörd.[1] Tiden från tullskiftet in i det nya seklets begynnelseår kännetecknas särskilt av ett sådant läge.

Det låter sig svårligen förneka, att regeringens medlarverksamhet i nämnda avseende, ehuru visserligen utan uppgivande av sin grundkaraktär, faktiskt ådagalagt en större förståelse för de inom första kammaren hävdade synpunkterna än för lantmannakraven i andra kammaren. Första kammarens effektiva försvarsberedskap till skydd för regeringens konstitutionella rättigheter lämna därvid goda återtjänster. Mellan regering och första kammare har, inom ramen för det generella riksdagspolitiska samverkans- och medlingssystemet, i berörda spörsmål upprättats en trängre entente för ömsesidig hjälp, visserligen icke av bindande allianskaraktär — därtill voro förbindelseklausulerna alltför löst avfattade, den ömsesidiga självständigheten alltför starkt framhävd — ej heller under sitt funktionerande alltid av effektiv styrka, men ändock, särdeles under nämnda tidsskede, av en verkande kraft, som är synnerligen beaktansvärd.

Å andra sidan förmår en fastare samlad majoritet i andra kammaren att, stödd på den åt densamma förlänade numerära övervikten, på gemensamma voteringen öva en inverkan, som bestämmer utslaget till dess förmån även i fall, då den motsatta sidan i första kammaren företrädes av en pluralitet av ansenliga dimensioner. Under periodens tidigare hälft med dess starka lantmannaorganisation i andra kammaren under samtidig partisplittring i den första har den i stor omfattning på så sätt förmått göra sina synpunkter gällande. Statistiken visar för denna tid voteringsresultat, vars allmänna utslag ställa sig avgjort gynnsamma för andra kammaren.[2] Med eller mot sin vilja pressas regeringen till starkare beaktande av dess ståndpunkt. Samverkande med de krav, som hänsynen till de maktpåliggande legislativa reformärendena, framför allt härorganisationsfrågan, ställer, i följd av den konstitutionella nödvändigheten att för dessa erhålla bifall från båda kamrarnas pluraliteter — ett samtycke, som beträffande andra kammaren omöjligen kunde ernås utan starkare eftergifter — föranleder detta en allmän inriktning av regerings- och riksdagspolitiken, som i rätt vid utsträckning tillgodoser andra kammarens speciella önskemål.

[1] Se statistiken över gemensamma voteringens utslag hos ovan s. 396 not 2 anförda författare och motionärer; särskilt de i Statsvet. Tidskr. 1902, s. 61 gjorda, visserligen endast approximativa men i stora drag, för den allmänna tendensen belysande, beräknirgar och därtill fogade kommentarer.

[2] Se nyss anförda beräkningar, Statsvet. Tidskr. 1902.

Klagomål över detta förhållande höras ofta från konservativ förstakammarsida under dessa tider. Man anmärker på en ministeriell eftergivenhetspolitik gent emot andra kammarens intressen, som åt dessa förlänar en otillbörlig övervikt inom representationen. Man finner grundlagens direktivgivande bestämmelser angående kamrarnes lika behörighet och myndighet allvarligt hotad av en maktförskjutning, som strävar att förvandla dessa till ett »tomt löfte» och en »död bokstav». Kamrarna verka ju ej längre som tvenne »jämlikar» med jämnt avvägd »inre makt»; tyngdpunkten förlägges deciderat till andra kammaren.[1]

Tvivelsutan låg i dessa anklagelser och iakttagelser som oftast betydlig överdrift. Så långt sträckte sig icke andra kammarens inflytande, att det förmådde pressa regeringen till undergiven lydnad under sina direktiv; ej heller bestämde den i så vid omfattning riksdagsbesluten, att tyngdpunkten inom representationen varaktigt förlagts i dess sköte. Gemensamma voteringsmajoriteten kontrollerades aldrig effektivt av densamma. Fortfarande hölls såväl av medkammare som regering den konstitutionella balansen uppe. Men en förskjutning till andra kammarens favör kunde förmärkas.

Vissa företeelser mot periodens slut tydde på, att det vid tullskiftet åvägabragta omslaget till första kammarens förmån börjat upphävas och att en återvändo till nyssnämnda ordning, möjligen med än starkare accentuering av andrakammarmyndigheten, var förestående. Ett energiskt reorganisationsarbete av partiväsendet igångsattes; disciplineringen förbättrades. Regeringen syntes beredd till större medgivanden i andrakammarriktning än förut. Statsministerns uppseendeväckande uttalanden om tyngdpunkten tydde på en värdesättning av andra kammarens konstitutionella vikt, som hos regeringen förut icke varit till finnandes, i varje fall icke i denna form offentligen proklamerats. Andra kammarpluralitetens röster voro i gemensamma voteringarna i växande, särskilt efter nyvalen 1902, vilka medfört avsevärd förstärkning av vänsterelementen. Och den brännande konstitutionella reformfrågan förde riksdagspolitiken in i ett läge, där andra kammarens mening på särskilt sätt sköts i förgrunden. Möjligen pekade denna begynnande glidning i det konstitutionella maktförhållandet hän mot en starkare och samtidigt fastare omjustering av balansläget inom representationen.

Till bestämdare utslag har den dock ännu icke vid periodens utgång hunnit. Man konstaterar en förefintlig tendens i antydd riktning; ej mera.

[1] Se i föregående framställning berörda uttalanden i reformdebatten 1865 (s. 107), av Nordström 1871 (s. 178 not 1), av skilda talare i diskussionen om statsministerreformen (särskilt Mörner 1876, FK. 4: 54), ävensom inom pressen vid riksdagsupplösningen 1887 (s. 345). Jfr dock vad anmärkts ovan s. 474, samt Ehrenheims yttrande 1870, Några minnen, s. 66.

Ännu disponera förstakammarintressena synnerligen starka röstresurser i gemensamma voteringarna och betydande inflytande, särskilt genom flitigt utövande av vetorätten, på de legislativa ärendenas behandling. Fortfarande bibehåller regeringen sin traditionella orientering med centerpolitik i medlingsplanet.

Huruvida, i händelse av fortsatt omläggning av den riksdagspolitiska situationen med skärpning av kammarmotsättningen och intensifiering av partipolitiken, denna regeringens ställning skulle gå att med nöjaktig effektivitet uppehålla, var för närvarande ytterligt svårt att bedöma. Så mycket kunde åtminstone sägas, att det var starka tvivel underkastat. Den dittills reguljärt tillämpade centerpolitiken led av vissa inre svagheter, vilka icke kunnat fördöljas, ej ens då den arbetat under gynnsammaste yttre betingelser och handhafts av skickligaste personliga krafter. Dess kompromiss- och kompensationsmetoder blottade även under dess bästa dagar en brist på inre självständighet, fasthet och initiativförmåga, som starkt begränsade ledarkapaciteten; i tider, då, under den inre slitningen mellan politiserande och byråkratiserande tendenser, den senare tagit överhand, hade denna fördjupats till en kraftlöshet, som fullständigt släppt ledningen ur händerna.

Endast i mycket inskränkt mått hade centerministären förmått verka såsom arbetsordnare inom representationen. Dess kontroll över riksdagens verksamhet nådde aldrig, trots gjorda, förut berörda, beaktansvärda ansatser större effektivitet. I stället hade representationens maktsfär under tvåkammarriksdagen successivt vidgats i omedelbar fortsättning på den expansion, som under ståndsriksdagen pågått. Kommentatorer från skilda politiska läger konstatera detta med i det väsentliga full enstämmighet.[1] Handlingarna giva ojäviga vittnesbörd härom.

Riksdagen, sammanträdande i årliga sessioner, vinner ny mark inom statsarbetets alla huvudgrenar och utsträcker sitt inflytande till allt fastare behärskning av de verksamhetsfält, som från början varit den anvisade. Bevillningarnas ökade betydelse giver den fastare grepp om beskattningen, anslagsbestämningens fortskridande detaljering stärker dess myndighet inom statsregleringen, revisionens utsträckning och fördjupning inom finanskontrollen och utvidgning av riksdagens legislativa kompetens inom lagstiftningen genom omläggning till förmån för representationen av gränserna mellan det för konung och riksdag och det konungen ensamt tillhörande området. Den politiska ansvarighetens skärp-

[1] Endast hänvisas till Rydins och Fahlbecks ofta anförda sammanfattande framställningar av 1876 och 1904; författarnes iakttagelser över det faktiska konstitutionella läget och dess pågående förskjutning är i huvudsakliga punkter, i trots av skiljaktigheter i personlig politisk uppfattning, nära överensstämmande.

ning, dels genom grundlagsutskottets detaljkontroll, dels på andra genare vägar, vidgar dess inflytande inom regeringsverksamheten i dess helhet, inklusive förvaltningen, för vilken RF. § 90 jämte kompletterande skyddsgarantier inom grundlagsrätten icke bildar annat än ett ofullständigt, genom lösare tolkning alltmer kringskuret, skydd.[1]

Överföringen av myndighetsinflytande till riksdagen är sålunda genomgående och oavbrutet fortskridande. Ännu har den icke nått den omfattning och stadga, att den medfört obegränsat riksdagsvälde och degraderat regeringen till en av representationen alltigenom beroende agent. Men utvecklingslinjerna peka därhän. I rak fortsättning på den ensidiga maktöverflyttning, som föregått, ligger det kongressionalistiska statsskicket; endast några stationshåll till på linjen och man är framme. Ställningen under vissa regeringens depressionsskeden, särskilt i slutakten i periodens sista år, kasta ett blixtljus över utvecklingens gång, som låter denna dess tendens i etsande skärpa framträda.

Det måste under sådana förhållanden te sig synnerligen tvivelsamt, huruvida en fortsatt tillämpning av de regeringsmetoder, som dittills, med sålunda angivet, nedslående resultat, regelmässigt blivit prövade, skulle i de förändrade konjunkturer, som börjat inträda, förmå, ej endast hålla denna utveckling tillbaka, men betvinga den och därvid åt regeringen hävda en stark och ledande position. Den andra Boströmska regimen hade nyligen visat de svårigheter, som i detta avseende voro med pågående förvandling i den politiska situationen förbundna; trots smidig anpassning och i övrigt erkännansvärda ansträngningar blev resultatet särdeles ringa. Yttre komplikationer av utomparlamentarisk art medverkade väl i främsta hand härtill, men uppenbart hade även de inom riksdagen föregångna förändringarna bidragit; kompromissmetoden kunde ej längre arbeta med samma framgång som förut. Tydligen krävdes utomordentliga insatser för att hålla regeringen uppe vid högre nivå gentemot de krafter, som strävade att pressa den ned till underordnad, väsentligen expeditionell ställning. Man kunde ej stanna vid de framgångsmetoder, som dittills anlitats. De räckte ej längre till. De gamla arbetsmetoderna måste omläggas, nya och starkare maktmedel prövas.

Man har från samtida konservativt håll givit vissa anvisningar för denna nyorientering. Professor Fahlbeck tillråder, i sin ofta anförda politiska handbok av 1904, bl. a. kraftigare vetobruk och större återhållsamhet från statsrådens sida i fråga om personligt deltagande i riksdags-

[1] Se vad ovan s. 606 f., 610 not 1 anförts i samband med framställningen av dechargebehandling och interpellationspraxis ävensom i fråga om utskottsverksamheten rörande § 46 RO. Samtidigt påpekas den fortgående konventionella utvidgningen av justitieombudsmannens kontrollverksamhet gentemot förvaltningen. Kjellén, Justitieombudsmannen och författningen, 1911.

verksamheten: »Statsråden böra hålla sig mera borta från riksdagens förhandlingar. Ty intet skadar i högre grad regeringens anseende, än att i närvaro av dess medlemmar de kungliga propositionerna förkastas. I allmänhet borde statsråden ej uppträda uti kamrarna, utom när de äro beslutna att stå och falla med de förslag, som de framlagt. Ett annat ännu kraftigare sätt att stärka regeringens anseende vore ett flitigare bruk av konungens veto mot riksdagens förslag och skrivelser».[1]

Obestridligen skulle ett fullföljande av dessa riktlinjer inneburit en betydande omläggning av regeringssystemet. Att resultatet blivit det avsedda torde emellertid på synnerligen vägande skäl böra betvivlas. Man kunde i stället med största sannolikhet förvänta motsatt verkan. Kalkylen uppvisade en praktisk-politisk felräkning av svåraste art. Försök till självhävdelse genom isolering måste enligt all erfarenhet leda till menligaste följder: självuppgivelse och maktlöshet. Politisk avspärrning förde in på en utvecklingslinje som pekade brått bakåt; mot frihetstiden.

Det fanns på den leden spår, som förskräckte. Sämre hade aldrig regeringens politiska ställning och allmänna prestige varit än i de tider, då dess riksdagsförbindelser varit lösligast och dess förhandlingsarbete i representationen legat mest nere och oskickligast handhafts. Återfall i äldre regeringssystem med förskansning inom dualistisk avspärrningsbarriär och abstinens från oavbrutet verksam personlig insats i riksdagsarbetet ledde ofelbart, såsom senaste praktik oförtydbart visade, till ned-

[1] Sveriges författning, s. 217; jfr ovan s. 516 not 1. Samtidigt observeras, s. 70, Fahlbecks beklagande av de reformer 1860, 66, varigenom statsråden såsom sådana erhöllo tillträde till representationens förhandlingar; »reformen strider i grunden mot författningens anda och sakens natur»; den förmån, som därvid från vissa synpunkter vanns, var alltför dyrköpt i förhållande till de menliga följdverkningar, som i andra avseenden uppstodo, för att låta sig konstitutionellt försvaras. Amerikas exempel borde i stället i detta, liksom i en del andra hänseenden, varit efterföljansvärt (detta ehuru, s. 174, dess maktsöndring »förhindrar en ofta nödvändig samverkan mellan de båda statsmakterna, försvagar ansvarskänslan samt vållar konflikter, där sådana med livligare inbördes beröring bort kunna undvikas»). — Rörande parallelliseringen av svenska och amerikanska författningsförhållanden skall i närvarande sammanhang intet vidare nämnas; endast hänvisas till anmärkningar beträffande denna komparativa sammanställning av Rexius, Presidentmaktens renässans i Förenta staterna, särskilt s. 16 ff., 141 ff., jämte slutord, och av Brusewitz, Författningens inre utveckling, tidskr. Forum 1920, s. 297 ff. — I fråga om betydelsen av Fahlbecks anförda praktiskt-politiska råd till regeringen bör f. ö. framhållas, att de av allt att döma äga en starkt personlig karaktär. Visserligen utmärkes det konservativa programmet vid berörda tidpunkt av stor obestämdhet i fråga om positiva anvisningar för den av dess mer betydande män såsom nödvändig insedda nyorienteringen av regeringspolitiken. Det har icke i någon punkt erhållit fastare utformning. Dock är det anledning att betvivla, att de Fahlbeckska anvisningarna i förhållande till de bland ledande kretsar inom konservatismen förhärskande strömningarna kunna betraktas såsom representativa. Än mer torde detta gälla vid särskilt beaktande av de mot periodens utgång framskymtande, mer reformkonservativt betonade strävandena; med dem (likasom med den äldre reformkonservativa falangens politiska fordringar på bot och bättring av regeringspolitiken) kunde svårligen en taktik av anfört slag förlikas.

gång; regeringen förlorade fotfäste, dess politiska ställning underminerades intill upplösning.

Upprättelse hade aldrig kunnat vinnas annorlunda än genom utvidgande av förbindelseleden till riksdagen och jämn trafikering av densamma med energiskt utnyttjande av de möjligheter för personlig bearbetning, vare sig i offentliga eller icke-offentliga former, som stodo till buds. Nära personlig rapport med representationen och aktionskraftigt ingripande i dess förhandlingar voro oeftergivliga förutsättningar för utövande av den ledande och sammanhållande uppgift, som för regeringens del eftersträvades; detta var av gångna tiders och senaste dagars erfarenheter ådagalagt med en tydlighet, som icke borde kunna missförstås. De allmänna riktlinjerna för förbättrande av regeringens politiska position voro i så måtto klart upplagda.

Huruvida denna samverkan, under de av pågående förändringar i riksdagsläget betingade förhållanden, borde utvidgas i rent parlamentarisk riktning, därom kunde visserligen tvistas. Ett bestämt omdöme rörande nödvändigheten i närvarande stund av sådan radikal omläggning av de politiska relationerna med upphävande av det gällande statsskickets maktdelningskonstruktion låter sig svårligen, i det ovissa läget under nya seklets begynnelseår, på fullt objektiva grunder fällas. Problemet innesluter komplikationer av synnerligen invecklad art; det företer vid denna tid en sammansättning av skiljaktiga faktorer, vilkas inre syftning och inbördes styrkekraft till stor del är obekant eller starkt problematisk.

Att för förstärkning av regeringens ledareroll en prövning av den parlamentariska linjen under den tid, som gått, ej varit rekommendabel, över huvud icke låtit sig genomföras, är uppenbart. Man erinre sig lärdomarna från det Posseska experimentet. Under *då* rådande politiska konstellation saknade parlamentarismen väsentliga praktiska livsbetingelser. Försök i angiven riktning *vid denna tid* skulle ofelbart lett till motsatsen av stark regeringsregim: regerande riksdag. Däruti hade samtida parlamentarismens kritici otvivelaktigt rätt. Att denna eller likartad argumentation *förfarande* och för *närmaste framtid* ägde motsvarande inre styrka, kunde däremot betvivlas.

De förändringar, som på senaste tid inträtt, voro av den art, att de i väsentlig mån rubbade eller tenderade till att rubba de gamla cirklarna. Partibildningen i andra kammaren uppvisade tecken till en förvandling, vilka ur dessa synpunkter voro förtjänta av ingående beaktande.[1] *Måhända*

[1] En närmare undersökning härav skall göras i framställningen av den författningspolitiska ställningen under följande period; därvid kommer även en prövning av de förefintliga institutionella betingelserna ur parlamentarisk synpunkt att vidtagas.

skulle de leda till en omformning av den allmänna politiska situationen, vid vilken den parlamentariska linjen erbjöd en god, kanske den enda framkomliga, vägen. Det konstitutionella problemet måste i så fall upprullas i hela dess vidd. Framför allt krävdes en genomgripande revision av det dualistiska kammarsystemet, den konstitutionella maktdelningens starkaste förankring; utan en ombildning av balanssystemet inom representationen i och för starkare koncentration kring en maktfaktor med utslagsgivande tyngd var ett monistiskt statsskick med effektivt ledande regering på fast parlamentarisk grund otänkbart.

Möjligen åter voro de förändringar i den politiska konjunkturen, som inträtt, av den art, att de, för längre eller kortare tid, kunde och borde behärskas genom fortsatt konstitutionell centerpolitik, ehuru den höjda partiintensiteten och skärpta kammarmotsättningen väsentligen försvårat arbetsvillkoren för en sådan. Ville man sålunda göra försöket att inom bevarade konstitutionella gränser vinna den stadga och ledarauktoritet åt regeringsmakten, som dittills icke kunnat ernås, fordrades likväl starkare och fastare insatser än som på senare tid presterats.

Den konstitutionella centerpolitiska regeringsmetoden ägde i vissa delar en anpassningsförmåga, som, på rätt sätt utnyttjad, kunde tänkas erbjuda nödiga resurser. Alla tillgängliga, konstitutionellt acceptabla medel hade tills dato icke anlitats. Den personliga kapaciteten hade icke tillvaratagits på fullt nöjaktigt sätt.[1] Regeringen hade i följd härav lidit av en rätt allmänt överklagad brist på politiskt initiativ och handlingskraft; förhöjd aktivitet, över huvud större nit och skicklighet i statsuppgifternas handhavande, borde genom starkare personbesättning kunna ernås. Den riksdagspolitiska verksamheten kunde i vissa hänseenden vidgas och fördjupas; fortfarande stodo för denna möjligheter till förfogande, som icke i full utsträckning, med vederbörlig fasthet och drift, begagnats. Det utomparlamentariska arbetsfältet hade in i det sista legat så gott som fullständigt i träde; rationell upparbetning genom målmedveten, direkt och indirekt, opinionsbildande verksamhet borde åt regeringen kunna samla ett krafttillskott, för dess verksamhetsförmåga av stort värde.

Vare sig man sökte regeringsproblemets lösning efter parlamentariska eller konstitutionellt centerpolitiska linjer, var emellertid en förutsättning gemensam och oundgängligt nödvändig. Regeringen fick icke frångå

I närvarande sammanhang hänvisas endast, i avseende på den politiska ställningen, till de anmärkningar, som förut, s. 533 not 3, blivit gjorda rörande förefintligheten av vissa inre divergenser inom liberala samlingspartiet och den samlade vänstern inför det parlamentariska framtidsprogrammet.

[1] Härom vidare i framställningen av ministärinstitutionens inre gestaltning.

de allmänna riktlinjer, som dittills för de ministärer, vilka starkast strävat till höjt regeringsinflytande och mest framgångsrikt hävdat sin ställning, varit vägledande; den måste som de arbeta på fastare utbildande av den riksdagspolitiska förbindelsen.

Utan förstärkning av samverkanslinjen stod en utveckling till regerande riksdag omöjligen att avvärja. Endast genom sådan kunde en plattform ernås med full bärighet för stark och gagnerik regeringsverksamhet.

3. Relationen till konungamakten.

Huvuddragen i statsrådets förhållande till konungamakten äro genom bestämningen av dess förhållande till riksdagen i väsentliga partier till stor del angivna. De tvenne relationerna stå i intimaste inre samband och växelverkan. De krafter, som åvägabringa förändringar i den ena, framkalla samtidigt korresponderande rubbningar i den andra. Den stegring i den riksdagspolitiska influensen, som observeras på den parlamentariska linjen, åtföljes av motsvarande reduktion i det monarkiska inflytandet i förhållande till statsrådet. Samtidigt med statsrådets närmande till riksdagen under attraktion till och beroende av dess förhärskande politiska strävanden, följer ett fjärmande från konungen under emancipation från hans personliga ledning. Det är en fortgående enhetlig process, endast sedd från tvenne sidor.

En behandling av densamma från konungamaktens synpunkt kan följaktligen i de delar, där genom föregående framställning en förhandsteckning av statsrådets ställning till monarken i samband med teckningen av relationen till representationen blivit lämnad, givas större knapphet. Särskilt gäller detta partierna om ministär-bildning och -upplösning, statsråds-rekrytering och -demission, där den belysning, som förut givna behandling erbjudit, endast i vissa delar erfordrar mer ingående komplettering. Huvudvikten faller på avdelningen för regeringsarbetet. Detta är det område, på vilket de betydelsefullaste delarna av kartläggningen återstå.

Det problem, som föreligger, innesluter, såsom vid upprepade tillfällen betonats, stora svårigheter. Det ligger s. a. s. på en inre linje. Materialet är utomordentligt svårtillgängligt. Särskilt medverkar härtill en omständighet. Förhållandet mellan statsrådet och konungen har icke under den period, varom här är fråga, genomgått svårare brytningar eller öppen konflikt. Inre kriser inom regeringsmakten hava ej blottat ställningen och i öppen kraftmätning visat den inbördes styrkan. De häftiga inre brytningarna åren före representationsreformen, som del-

vis utspelades inför offentligheten och om vilka f. ö. De Geer giver talrika autentiska vittnesbörd, varigenom utgångsläget 1866 med någorlunda visshet kan bestämmas, upprepas icke. Hållpunkterna bliva i det följande svagare, upplysningarna mer sporadiska, förbehållsamma och osäkra. Förskjutningen av tyngdpunkten inom regeringsmakten, dess läge vid olika tidpunkter, kan endast approximativt fixeras.

*

Monarkens ställning till *avgången inom statsrådet* har genomgått betydande förändringar. Hans inflytande på demissionerna har reducerats i och med den förskjutning i motivläget, som inträtt. Konungens personliga, privat eller politiskt betonade, önskemål, resulterande i bristande förtroende till rådgivarna, hava förvandlats till en demissionsanledning av jämförelsevis sekundär betydelse, i den mening nämligen att de i regel, officiellt och de facto, subordinerats hänsynen till den riksdagspolitiska situationen. En viss och icke obetydlig marginal för självständigt ingripande, motiverat av personliga syften, reserveras. Konsiderationen för riksdagen har icke erhållit en så förpliktande karaktär, det riksdagspolitiska lägets anvisningar ej en sådan precision, att icke tillfälle är öppet för självständig omprövning, personlig beräkning och en viss valfrihet vid avgörandet. Men i förhållande till det vida utrymme, som under en äldre tid normalt varit konungens personliga inflytande tillmätt, har detta underkastats stark begränsning.

Ståndstiden bevittnade under sitt sista decennium omskiftet. Oscar I hade, under all hänsyn för riksdagens hållning och i synnerhet den allmänna opinionen, i praktiken hävdat sin personliga vilja med en styrka, som lät det kungliga förtroendet för rådgivarnas ställning och kvarblivande i ämbetet erhålla en betydelse, om ej fullt motsvarande den under fadern tillämpade ordningen, så likväl bevarande väsentliga partier av densamma i en omfattning, vilken i sista hand åt de personliga motiven förbehöll en central plats. En viss slitning mellan riksdagspolitiska konsiderationer och personlig självbestämmanderätt kan vid skilda tidpunkter konstateras. En begynnande förskjutning i motivläget till de förras förmån försiggår; demissionsanledningarna hänföras mer öppet och till något större del än förut varit fallet till riksdagspolitiska grunder (1848). Men i stort sett behåller den senare överhand; de personliga intentionerna äga ännu en avgörande betydelse. Principen om konungaförtroendet såsom grundläggande för rådgivarnas ställning är väl skyddad.

Karl XV söker från början tillämpa liknande maximer med än starkare subjektiv betoning. Hans tillträde till regentskapet föranleder, liksom förut tronskiftet 1844, en genomgripande ombildning av konseljen,

på det att, såsom han själv uttrycker det, den måtte få en sammansättning efter hans sinne. Den nye regenten fordrar nya rådgivare försedda med hans personliga förtroendefullmakt. De gamla entledigas, »drillas bort», en efter en, genom anmaningar i mer eller mindre maskerad form till »frivillig» avskedsansökan. Riksdagspolitiska motiv tilldelas en avgjort underordnad plats i detta det sista ministerskiftet av större omfattning under ståndstiden. På sin höjd få de subsidiärt understödja den officiella motiveringen i och för cacherande av det personliga misstroende, som de facto utgör drivande motiv.

Det dröjer emellertid icke länge, innan omisskänneliga tecken på ett ingripande omslag härutinnan komma till synes. Karl XV förmår ej hålla konungamaktens personliga inflytande uppe vid samma höga nivå som förut. Han råkar i avgörande spörsmål i svåraste konflikt med sina rådgivare. Djupgående politiska motsättningar blottas. Statsråden vägra att ge vika. Konungen giver i ord och handling oförtydbart uttryck för sitt personliga misstroende. Statsrådens avgång skulle enligt traditionell ordning vara given. Ej dess mindre bliva de sittande på sina platser — trots konungens misstroende, ivrigaste önskningar och upprepade remplaceringsförsök. Den personliga konungaviljan räcker i närvarande situation ej längre till att bestämma över statsrådets liv. Så länge ministrarna såsom nu hållas om ryggen av en stark riksdagsmening och deciderad allmän opinion samt inbördes hålla fast samman, är deras verksamhet tryggad. Riksdagspolitiska hänsyn tränga konungamaktens personliga motiv åt sidan.

Denna ingripande omvärdering av demissionsgrunder behålles och befästes under tvåkammarriksdagen. — I det nya riksdagsskickets första tid förmärkes väl hos Karl XV en viss strävan att återtaga, vad som förlorats. Vid den första av de ministerkriser, som då, i dess andra session, 1868, uppstår, inskrider han på det bestämdaste mot en mening, vilken framhåller riksdagens ståndpunkt såsom för statsrådens ställning avgörande; detta med en betoning av konungaförtroendets betydelse för rådgivarnas ställning, som synes vilja begränsa riksdagsinflytandet till ett minimum och restituera den personliga monarkiska avgöranderätten i dess forna obundna skick. Vissa enligt konungens mening parlamentariserande tendenser hade i samtidiga avskedsansökningar med riksdagspolitisk motivering från flera statsrådets ledamöter kommit till uttryck. Konungen utfärdar omedelbart en uttrycklig offentlig protest; han hävdar i en principiell förklaring till statsrådsprotokollet (k. diktamen $^{14}/_{4}$ 1868), att parlamentariska nederlag av förevarande slag icke innebure giltig grund för avgång, då konungens förtroende fortfarande var orubbat, och dementerar en uppfattning, enligt vilken någon ny situation

i fråga om de konstitutionella principerna för statsråds ställning skulle inträtt genom den reform, som, enligt officiell interpretation, lämnat konungamakten och det konstitutionella maktförhållandet oberört.

Likväl lyckas konungen vid den senare prövningen »var för sig» av avskedsansökningarna, trots ivriga ansträngningar, icke helt och hållet avvärja det »parlamentariska» prejudikatet. Tvenne statsråd demissionera på uppgivna politiska skäl, ehuru de erhållit offentligt förtroendevotum från konungen. Enbart det faktum, att en dylik officiell antiparlamentarisk proklamation två år efter representationsreformen ansetts nödig, innebär för övrigt i och för sig ett betydelsefullt tecken. Ställningen är hotad. Inom själva rådkammaren blir en uppfattning företrädd, som icke låter sig förlika med den officiella, av konungen auktoriserade, doktrinen.

1870, i motivläget för ministärupplösningen, har det riksdagspolitiska inflytandet trängt vidare. Konungens personliga önskningar, hans bryska, visserligen, karaktäristiskt nog, inför vederbörande statsråd med hänvisning till riksdagspolitiska skäl motiverade, men enligt allmän, även inom konseljen förefintlig, uppfattning i väsentlig mån av personliga missnöjesanledningar föranledda, concilium abeundi till en av departementscheferna (af Ugglas), hans rekonstruktionsförhandlingar o. s. v. hava en betydande andel i De Geerska ministärens resignation. Dock är det framför allt hänsyn till opinions- och sakläget inom representationen, vilka diktera densamma. Ohållbarheten i 1868 års status quo-deklaration sticker sålunda i ögonen.

1871 års kris pointerar än skarpare den parlamentariska situationens avgörande betydelse. Ministerkrisens uppränning ligger väl av allt att döma delvis i stark pressning från konungen på ministären vid framdrivandet av urtimakallelsen, vilken leder till den svåra politiska konflikten. Indirekt blir sålunda konungens vilja en förberedande, bidragande krisanledning. Men avgörandet ligger i riksdagsvoteringen. Den offentliga kommunikén utpekar direkt denna såsom bestämmande för ministärens avskedsansökan. Konungen accepterar öppet denna motivering, trots att »anledning i bristande förtroende å konungens sida» (dikt. 1868) icke förefinnes; han låter den gälla för konseljens medlemmar samfällt och bereder sig för ny ministärbildning. Gamla grundsatser hava därmed underkastats väsentlig revidering. Illusionen om den k. självbestämmanderätten går ej längre att bevara. Man har tvingats att desavouera den senast blott för tvenne år sedan förkunnade officiella doktrinen. Den politiska hänsynens primära betydelse har offentligen uttryckligt erkänts.

Detta erkännande har sedan icke tagits tillbaka. Det har faktiskt förnyats och kompletterats genom en serie av prejudikat. Ombytet på

tronen 1872 konfirmerar den lägeförvandling, som inträtt. Det förhållandet att konseljen, med undantag endast för enskild fackministerpost, bibehålles oförändrad över regentskiftet, ehuru ett sådant enligt traditionell ordning (1844, 1857—58) och i intim anslutning till den gamla konservativa konstitutionella doktrinen plägat åtföljas av avlösning i rådgivarpersonalen, tolkas såsom symptom på den nye konungens goda vilja att nedskriva fordringarna på personlig maktutövning och acceptera den omläggning av demissionsgrunderna till förmån för riksdagens inflytande, som den närmast föregående tidens brytningar framtvingat.

I stort sett subordinerar Oscar II sina personliga önskningar under riksdagspolitiska skäl. Representationens hållning intager obestridligt den främsta platsen på motivlistan för ministärupplösning. I vissa fall medverkar även konungens ställningstagande och personliga syften; dock aldrig i en omfattning, som i direkt strid mot den riksdagspolitiska hänsynen framskjuter konungaviljan på dominerande förgrundsplats. Denna har åt sig förbehållit ett inflytande av mer begränsad, ehuru därmed ingalunda betydelselös vikt. Ty fortfarande bevarar den åt sig, inom ramen för angivna konstitutionella hänsyn, möjligheter till personligt initiativ och ingripande i de regeringsåtgärder, förhandlingar och överväganden, vilka bestämma, huruvida ministärerna skola kvarbliva i ämbetet eller icke.

Bristande förtroende och svikande stöd från konungens sida har i flera fall försvagat ministärens ställning och blivit en bidragande anledning till dess fall. Detta gäller i viss mån den Adlercreutz-Carlesonska konseljen. Konungen har tidigt kommit till insikt om dess politiskt svaga ställning, väl även själv i vissa viktiga frågor hyst från konseljen eller enskilda dess ledamöter divergerande meningar samt, dels i samförstånd med statsrådet, dels även på egen hand, inlett förhandlingar om vittgående ombildning av densamma. Han har själv 1874 publicerat ett av dessa rekonstruktionsprojekt, därmed s. a. s. desavouerat den sittande konseljen och underminerat dess förut svaga politiska auktoritet. Upplösningen 1875 sker med hans goda minne.

Demissionen 1880 provoceras delvis av monarken. Hans ivriga yrkande på ett, som de flesta och särskilt statsministern förutse, utsiktslöst regeringsinitiativ i försvarsfrågan försätter ministären i den situation, av vilken, då kabinettsfråga, i enlighet med statsministerns överenskommelse med konungen, ställts inför representationen och utfallet blivit negativt, avgång blir följden. Ministärupplösningen lär ej heller stått i strid med konungens politiska planer. — Ej heller på Posse-ministärens fall 1883 torde hans ställningstagande varit utan inverkan. Konungens misstroendeförhållande till statsministern, hans begränsning av

dennes politiska handlingsfrihet, bl. a. i de sista avgörande ögonblicken, en viss passivitet vid förstakammarförhandlingarna i försvarsfrågan samt hans personliga ståndpunkt i konferenserna under krisdagarna, utgör en av orsakerna till utgången.

Även i 1887—88 års ministerkris har konungen möjligen haft en viss andel. Hans ståndpunkt till förslaget om förnyad andrakammarupplösning har ställt ministären inför demissionen såsom det inför rådande riksdagspolitiska läge enda återstående, praktiskt-politiskt möjliga alternativet, då kamppolitik ansetts utesluten. Men därmed har även konungen berövats rådgivare, för vilka han torde ägt fullt förtroende och vilkas intentioner i den politiska huvudfrågan väsentligen sammanfallit med hans egna. Underskrivandet av demissionsurkunden innebar i så måtto en kapitulation för hans personliga önskemål. — Vid 1891 års statsministerskifte befinnes konungens personliga unionspolitiska program hava varit icke utan inflytande på utgången. Det har undandragit statsministern behövligt stöd och sålunda vid avgörandet utan fastare motstånd låtit honom falla.

Följande ministärdemissioner lämna mindre utrymme för det kungliga inflytandet. Det torde vid den Boströmska reträtten 1900 hava efter bästa förmåga men utan framgång sökt förhindra densamma och vid von Otters pensionering 1902 i huvudsak varken gjort från eller till. Möjligen har det, närmast representerat av kronprinsen-regenten, vid Boströms andra demission 1905 haft större betydelse. Däremot icke vid den Ramstedtska ministärens fall. Denna stupar över riksdagen. Konungamakten står väsentligen passiv.[1]

Även i andra avseenden än de ovan berörda har konungen genom personlig insats visat sig kunna på ministärdemissionernas tillkomst och allmänna karaktär öva inflytande. Konungen har vid flera tillfällen bestämmande inverkat på demissionernas omfattning. Statsrådens avskedsansökningar hava ofta icke varit definitiva. Fackministrar, för vilka i föreliggande politiska situation icke direkt avgörande skäl till avgång förelegat, hava endast »ställt sina platser till konungens förfogande», vare sig nu detta uttryckligen angivits eller i inlämnade avskedsansökningar underförståtts.[2] Avgörandet har delvis lämnats i hans händer och gjorts be-

[1] Möjligen har konungen vid detta tillfälle från början förhållit sig motvilligt avvisande till demissionen men av riksdagens och särskilda utskottets hållning övertygats eller betvingats. Det riksdagspolitiska motivet antager i så fall en politisk tvångskaraktär, som åt denna ministärupplösning vid periodens ugång förlänar en särställning.

[2] Någon gång har förekommit att konungen, ehuru dylik hänvändelse från statsrådens sida icke skett, inlett förhandlingar på en basis, vilken förutsatt reträtt även för en eller flera bland de statsråd, som icke tillkännagivit någon benägenhet för resignation. Särskilt gäller detta, som nämnts, krisförhandlingarna 1874 (ovan s.

roende av hans prövning. Detta även i fall, då stor kabinettsfråga förekommit: Solidarisk, samfälld avskedsansökan har av fällande beslut från riksdagens sida föranletts; solidarisk avgång har däremot icke ansetts påkallad.

Det enda tillfälle, då konungen står inför en orubbligt solidarisk konselj, som obevekligt förklarar sig stå eller falla en för alla och alla för en, är 1871. Denna dess ståndpunkt kritiseras då såsom olämplig och såsom en obehörig inskränkning i konungens av såväl konstitutionella som praktiskt-politiska skäl nödvändiga rörelsefrihet. Under sådana omständigheter, då i regel för ett flertal av statsråden resignation blott hypotetiskt ifrågasättes, har den inriktning konungen givit åt rekonstruktionsförhandlingarna fått avgörande inverkan på demissionens storlek. I de flesta fall har han, dels av konstitutionella skäl, för att betaga ministerskiftena all parlamentariskt prejudicierande betydelse, dels av administrativa hänsyn, för bevarande av den fackliga kontinuiteten, systematiskt arbetat på att i vidaste mån begränsa denna. 1868 strävar han ivrigt och delvis med framgång att reducera ministerombytena till minsta möjliga. 1871 söker han förgäves bryta den ministeriella solidariteten och således öppna möjlighet för lokalisering av krisen. 1874 lämnar han De Geer, som det heter, »fria händer» för ministärbildningsförhandlingar men förbehåller sig en del av de gamla rådgivarnas kvarstannande. 1875 likaså. 1880, 1883 samt framförallt 1887—88 torde hans personliga påverkan, påtryckning och förmedlingsarbete gent emot ett ganska starkt motstånd väsentligen hava influerat på de, från begynnelsen totala, ministerkrisernas partiella avveckling. Liksom han på detta sätt genom en systematisk förmedlingsverksamhet förmått att i hög grad begränsa ministerombytenas räckvidd, så torde han även upprepade gånger genom sin smidiga förhandlingsförmåga hava, dels avvärjt eller i sista ögonblicket avvecklat (1874) hotande kriser och enskilda ministerskiften, dels uppskjutit deras avgörande till en senare tidpunkt (till sommarmånaderna) — detta senare ett arrangemang av icke alldeles oväsentlig politisk och konstitutionell betydelse.

Vid de enskilda ministerdemissionerna behåller konungen likaledes, på delvis analoga grunder, ett visst inflytande. Väl icke i den mening, att han vid dessa praktiserat en entledigande-metod i gammal stil. Vid sidan av den redan nämnda affären Ugglas 1868, lära de fall vara ytterligt få,

---

192 ff., 199 not 1). Faktiskt har konungen på så sätt i några enskilda fall gjort bruk av sin rätt till entledigande på eget initiativ, ehuru detta undantagslöst maskeras i form av i sista stund uppsatt »frivillig» avskedsansökan (fallen F. F. Carlsson 1870, Wennerberg 1875, ovan s. 161, 207). Även om vid dessa tillfällen mer personligt betonade motiv medverkat, hava dock de grundläggande skälen varit av annan art och stått i samband med influensen från den parlamentariska situationen samt den omläggning av ministärbildningsproceduren, som denna föranlett.

där personlig, privat, fackligt eller polititiskt grundad, schism mellan konungen och enskilt statsråd drivit det senare ur konseljen: kända exempel erbjuder endast von Platen 1872 och möjligen Leijonhufvud 1874, båda demissionerande med anledning av sjömilitära spörsmål, i vilka konungen räknar sig såsom expert.[1] Utvecklingen av statsrådssolidariteten samt i synnerhet av den ministeriella ledarmyndigheten i statsministerns hand hämmar eventuellt förefintliga tendenser i angiven riktning. 1868 betecknar Ehrenheim »konungens åtgärd att tillsäga Ugglas att taga avsked utan att vara ense därom med konseljens chef» såsom »en mycket betänklig yttring av le régime personel». De Geer instämmer häruti: vederbörlig praxis, sådan den under ministärens funktionstid i ett decennium stadgats, hade fordrat premierministerns förmedling och samtycke; De Geer betraktar konungens ingripande såsom delvis innebärande ett ingrepp på hans maktområde och indirekt ett misstroendevotum mot honom själv; det medverkar i det motivläge som föranleder ministärupplösningen. Detta torde emellertid, så vitt f. n. känt är, vara det sista exemplet på dylikt personligt steg från monarkens sida. I de tvenne övriga, nyssberörda fall, vid vilka personlig schism föregått resignationen, hava övriga statsråd varit ense med konungen i de demissionen föranledande regeringsbeslut. Utefter hela linjen gäller, efter statsministerämbetets inrättande, att samråd och samförstånd med premierministern räknas såsom given förutsättning för vidtagande av de mått och steg, vilka syfta till demission; från honom och vederbörande statsråd hava i regel initiativet utgått. Väsentligen har det sålunda varit i omprövningen av dessa från vederböramde parter ingivna grunder för laga skilsmässa, som monarkens inflytande kunnat göra sig starkare gällande. För dylika mäklaruppgifter ägde han även särskild håg och fallenhet. Han torde mer än en gång genom personlig insats på detta stadium hava åt demissionsfrågor givit en lösning, som eljest icke varit närmast till hands liggande och utan hans medverkan svåruppnådd.

Stegringen i riksdagens inflytande i fråga om ministärskiften och enskilda ministerdemissioner har således icke uteslutit konungens självständiga initiativ och förmåga av personlig interferens i dessa spörsmål. Konungens maktutövning har på denna punkt i betydande grad begränsats men icke eliminerats eller neutraliserats till parlamentarisk, väsentligen exekutorisk befattning. Ännu återstå viktiga konstitutionella befogenheter, genom upprepad tillämpning hållna vid makt.

*

[1] Ovan s. 185, 202. Möjligen hör ytterligare ett eller annat fall av separat ministerresignation helt eller delvis till denna kategori; tillsvidare är dock därom intet känt.

Konungens förhållande till *statsrådsrekryteringen* har genomgått motsvarande, ej mindre viktiga förändringar. Det omlägges efter delvis nya linjer. Det monarkiska inflytandet begränsas, såväl genom omstöpning av proceduren som genom ändring i grunderna för ministeriell kvalifikation. Riksdagspolitisk inverkan avpressar konungamakten i båda dessa hänseenden betydande koncessioner.

Ministerutnämningarna under ståndstiden intill senaste skedet omedelbart före representationsreformen verkställdes i övervägande antalet fall under konungens personliga ledning. Hans förhandlingar, direkt eller genom förtrogna emissarier, med tilltänkta ministerkandidater, ofta förda utan de blivande kollegernas, d. v. s. sittande statsråds, vetskap eller samråd, ersatte vakanserna inom konseljen. I regel avsåg nomineringen endast komplettering på enskild statsrådspost. Personligt förtroendeförhållande till monarken, administrativ kapacitet i förening med politisk indifferentism eller allmän anslutning till den av konungen ledda regeringspolitiken, utgjorde de väsentliga meriterna för statsrådsplats.

Dispens från den fackliga kvalificeringen kunde i enskilda fall lämnas. De konsultativa posterna i den före 1840 gällande statsrådsorganisationen besattes understundom med personer, för vilka konungens privata bevågenhet eller speciell politisk kapacitet fått utfylla brister i ämbetsmannameritering. Under Oscar I förekommer sådan dispensering vid statsrådsbefordran i undantagsfall även för departementschefsämbeten under särskilt beaktande av riksdagsmannaförtjänster. Särskilt sker detta vid de tvenne precedenser på samfällda ministerutnämningar, som under denna tid inträffa. Dock verkställas genomgående utnämningarna efter konungens direktiv, även vid nämnda större ministerskiften under hans direkta ledning, och bevaras personlig tillit från hans sida såsom grundläggande förutsättning. »Statsrådet är sammansatt av ämbetsmän, som Konungen tillkallar, och vilkas råd han hör icke blott av plikt utan även av förtroende.» Denna inledningsmemorialets till regeringsformen karaktärisering av grunderna för statsrådsrekrytering träffar fortfarande, ett halvsekel efter konstitutionens tillkomst, i stort sett in på det faktiska läget; i varje fall i avseende på den centrala ledaremyndighet, som tilldelas monarken. Statsrådet sammansättes i ordets egentliga mening som en »kungens konselj».

Statsrådets ombildning 1857—58 verkställes i huvudsak efter dessa linjer. Kronprinsen uppgör i samråd med sina närmaste vänner en lämplig plan för konseljens nyrekrytering i enlighet med sina intentioner, upplägger en ministerlista på lämpliga namn, vilka synas garantera behövlig facklig förmåga jämte förutsättningar att passa för hans påtänkta regeringssystem, förhandlar personligen samt genom förtrogne med de

designerade ministrarna och upptager dem sedan, efter en del i enlighet med deras önskan vidtagna, mindre modifikationer beträffande personvalet, i den successivt ombildade rådkammaren. Statsrådets rekrytering försiggår sålunda väsenligen i gammal stil. Konungens ledning är bevarad; riksdagspolitiskt inflytande i största möjliga mån begränsat.

De följande årens separata nomineringar låta förmärka, att en ändring börjat inträda. Ledningen glider ur konungens hand. Initiativet vid nyutnämningarna liksom handledningen av förhandlingarna övertagas från begynnelsen av 1860-talet av konseljens ledande man, justitiestatsministern. Rekryteringen lägges delvis efter politiska linjer, i överensstämmelse med regeringens, främst genom De Geer med närmaste biträde av Gripenstedt utformade, politiska reformprogram. Statsrådets inre ombildning och sammansvetsning till ministär medför en betydlig begränsning i konungens rörelsefrihet ej minst i fråga om utövningen av utnämningsprerogativet.

Upprepade aktioner och ministärbildningsförsök från konungens sida under konflikttiden före representationsreformen samt senare under det nya representationsskickets första år utvisa emellertid en märkbar reagens från konungen, en strävan att slå sig ut ur de restriktioner i rörelsefriheten, som den De Geerska ministären påfört honom. Rekonstruktionen 1870 torde även försiggått i former, vilka lämnat en icke så liten frihet åt konungen i personvalet för den nya ministärbildningen (Wennerberg). Men 1871 års genomgripande kris, under vilken först offentligen meddelades, hurusom »Hans Majestät Konungen har vidtagit åtgärder för bildande av ny konselj», därefter tillkännagavs det fullständiga misslyckandet av konungens ministärbildningsförhandlingar och senare från auktoritativt politiskt håll framställdes skarp kritik av konungens inkompetens och taktiska missgrepp i de förolyckade förhandlingarna, liksom överhuvud taget av den för de nya förhållandena föråldrade ministärbildningsmetoden med konungens ingripande i detalj och personliga underhandlande med varje särskild ministerkandidat, blev ett svårt nederlag för konungens personliga förhandlings- och utnämningstaktik.

Med hänsyn till den således vunna erfarenheten och i överensstämmelse med sin starkare utpräglade konstitutionella och praktiskt-politiska läggning omlägger Oscar II ministärbildningsproceduren efter delvis andra linjer. Underhandlingarna föras på bredare politisk basis; de utsträckas även till andrakammarmajoritetens partiledning, närmast representerad av Posse, vilken av företrädaren uteslutits ur kretsen av acceptabla ministerkandidater. Samtidigt anlitas en smidigare, mer praktisk förhandlingsmetod. Den första ministerkrisen efter ombytet på tronen visar, huru konungen åt den främste ministerkandidaten, f. justitiestatsministern De Geer, lämnar betydligt större frihet i fråga om initiativ och för-

slagsrätt beträffande person- och programval, än vad förut skett. En officiös kommuniké giver offentligt uttryck åt dessa av monarken gjorda särskilda medgivanden. Konungen träder under förberedelsestadiet, vid förhandlingarna för besättande av enskilda fackposter och angående detaljer i det blivande ministärprogrammet, tillbaka från den framskjutna och utsatta position, som monarken förut genom sin personliga, minutiösa förhandlingsledning intagit. Ministärbildningsuppdraget var visserligen underkastat viktiga begränsningar. Det gällde ej hela konseljen. Vissa det gamla statsrådets medlemmar förbehöll sig konungen att få behålla. Fullmakten var även beträffande nyrekryteringen inskränkt till vissa kategorier, närmare bestämda i de konferenser, som föregått överlämnandet av uppdraget. Den var vidare uttryckligen angiven såsom innebärande endast förslagsrätt. Konungen förbehöll åt sig den definitiva prövningen. Fullmakten var således ingalunda utskriven in blanco. Ej dess mindre voro de av konungen givna koncessionerna beaktansvärda. De inneburo ett erkännande, såväl av kravet på större hänsyn, än hittills beviljats, till den parlamentariska situationens krav, som av nödvändigheten av en politiskt medlande och sammanhållande kraft inom konseljen, på vilken en del av de, dittills av konungen uppburna, ministärbildningsbefogenheterna överflyttas. Ministärinstitutionen och den ministeriella ledarbefattningen hade eo ipso vunnit officiellt erkännade. Såsom utgångspunkt för vidare utveckling betecknas detta med rätta såsom en särdeles anmärkningsvärd precedens.

Rekonstruktionsförsöket misslyckades. Det upprepades året därpå. De Geer fick ånyo mottaga anbud på ledande ministerpost på väsentligen samma betingelser som året förut, och denna gång med positiv utgång. Statsministerreformen följande år innebar ett slags konfirmation och legalisering av den sålunda faktiskt tillämpade ledaremyndigheten. Att statsministern vid ministärbildning liksom vid enskilda ministerutnämningar skulle besitta speciella initiativ- och förhandlingsbefogenheter ansågs ingå i förutsättningarna för denna. De förut givna, exceptionella medgivandena från monarken blevo s. a. s. normaliserade.

Även Posse hade 1875, enligt vad han själv uppgiver, erhållit »uppdrag bilda ministär», ehuru då utan resultat. Fem år senare förnyades anbudet i liknande form. Posse kallas »för bildande av ny ministär» och erhåller, efter kortare förhandlingar, »mandat och fria händer», efter vad hans egna anteckningar upplysa. Emellertid torde, av allt att döma, fortfarande gälla, att ministärbildningsuppdraget begränsats i ungefärlig överensstämmelse med vid närmast föregående tillfällen tillämpade metoder. Sannolikt grundar det sig på föregående program- och personöverenskommelser och bindes sålunda inom vissa linjer och kategorier samt erfordrar, i hän-

delse av oförutsedda, av omständigheterna nödvändiggjorda omläggningar i kandidatlista eller program, supplementär specialfullmakt samt för ikraftträdandet konungens prövning och ratifikation. — Detta var ställningen vid 1880-talets mitt. Konungen och designerade statsministern hade med ömsesidig hänsyn till varandras fordringar i samråd delat upp ministärbildare-funktionen genom överenskommelse, vilken utskiftade en del av den gamla, i praxis dittills hävdade utövningen av det kungliga prerogativet till den senares förmån men alltjämt bevarade åt den förre en betydande anpart.

1887—88 års ministärskifte inleddes under auspicier, vilka möjligen syntes tyda på en förändring härutinnan. Det frampressades under inverkan av valutslag, som veterligen gick i strid mot konungens personliga önskningar. Från den protektionistiska majoritetssidan uttalades nomineringsanspråk med osedvanlig skärpa. Ministärbildningsförhandlingarna fördes under ett inledande stadium med en dittills osedd direkt kontakt med högre partiinstanser, vilket, även på konservativt håll, föranledde spekulationer i parlamentarisk stil. Men resultatet visade till fyllest, att det kungliga inflytandet vid sammansättningen av statsrådet alltjämt vidhöll en självständig position. Partipolitisk lösning av ministerkrisen i enlighet med de protektionistiska anvisningarna avvisades. Endast i begränsat mått och under viktiga förbehåll erhöll förra oppositionen inflytande inom konseljen. Den nye statsministern betraktades såsom en konungens kandidat, uttryck för hans personliga medlarprogram. Blandningsfärgen på ministerlistan i övrigt var likaledes utlagd i enlighet med konungens komposition. Den officiösa kommunikén $^1/_2$ 1888: »Något s. k. uppdrag att bilda en ministär, såsom vissa tidningar uppgivit, har herr ärkebiskopen lika litet som någon annan erhållit. Sådant överensstämmer nämligen icke med Sveriges regeringsform» — dementerade kategoriskt alla rykten om en »inkonstitutionell» suspension av konungens rätt att, »han och ingen annan», fylla ministärbildarefunktionen. Även om det kunde anses disputabelt, huruvida frändömandet för den designerade statsministern av varje mer betydande andel i ministärbildandet i den form, som här användes, och den tolkning, som därav gjordes, var med de faktiska förhållandena, sådana de sedan 1874 stadgat sig, fullständigt överensstämmande[1], var i varje fall avvisandet av den parlamentariska

[1] Dispyten blev på denna punkt väsentligen en tvist om ord. Den ifrågavarande termen, sedan gammalt införlivad med det radikala, av engelska parlamentariska tendenser dikterade, språkbruket och såsom sådan från konservativt håll misstänkt, hade redan förut från framskjutet politiskt håll, även inom moderata kretsar, använts. I vad mån de av De Geer i äldre partier av hans memoarer använda benämningarna äro att tillskriva en senare tids moderniserade språkbruk, är ej avgjort. I varje fall talar han 1874 i sin självbiografi hos von Möller, 1867 års första kammare, i samband med relaterandet av anbudet samma år till honom att ingå i

processens ministärbildningsuppdrag, såsom på gällande svenska förhållanden icke tillämplig, korrekt. Ministärkonstitueringen 1888 ådagalade till full evidens konungens alltjämt, trots den exceptionellt pressande situationen, bevarade, stora inflytande och självständiga initiativ i fråga om allmän anläggning såväl som enskildheter av statsrådssammansättningen.

Ombytena i rådkammaren vid de närmast följande statsministerskiftena voro starkt begränsade. Statsministrarna trädde in i vakans i en eljest fullbesatt rådkammare (Boström, von Otter, den senare genom ett slags ministeriell kooptation) eller övergingo från fackministerpost med endast smärre, politiskt mindre betydelsefulla förändringar i statsrådssammansättningen i övrigt (Åkerhielm). Ministärbildningsfrågan var icke på sätt som förut aktuell. Men nyutnämningarna vid dessa tillfällen visade, att valet till den främsta rådgivarposten leddes i nära överensstämmelse med konungens personliga politiska avsikter och föll på personer, vilka skulle komma att åtnjuta hans fulla tillit. Har vid den Boströmska statsministerutnämningen ett sådant förtroende icke i förväg förefunnits, hava dock föregående förhandlingar avsett att utjämna eventuellt förefintliga meningsdivergenser rörande regeringspolitikens allmänna syften och eliminera den skarpare partipolitiska tendens, som ur Boströms parlamentariska föregående kunde tänkas given. De närmaste åren efter hans tillträde till ämbetet ådagalade till fullo, att på denna punkt någon anledning till inre brytning icke förefanns. Konungen kunde skänka sin statsminister oinskränkt förtroende såsom skicklig företrädare av politiska strävanden i huvudsak sammanfallande med hans egna. Stödd på detta generella förtroende har premierministern vid handledningen av de separata ombytena på fackministerposter besuttit en vidsträckt maktbefogenhet. Den allmänna uppfattning, vilken betraktar honom såsom förlänad med utomordentlig fullmakt att dirigera utnämningspolitiken torde i det väsentliga korrekt hava återgivit det faktiska läget. Statsministerns kandidatrekommendation, gjord efter föregående självständigt förhandlande, insyftad efter hans personliga intentioner, torde så gott som alltid haft avgörande betydelse. En delegation av utövningen av det k. utnämningsprerogativet i avseende på tillsättning av enskilt statsrådsämbete försiggår, som för vidare den utveckling, vilken på denna punkt tidigare blivit beträdd.

konseljen, om sig själv såsom ministärbildare (»hade jag sökt bilda en ministär — —»). Även tillskriver han vid samma tidpunkt under liknande formulering Hamilton motsvarande befogenhet 1858 (Minnen I, 171; ifrågavarande passus nedskriven 1874). I broschyrer från denna och föregående tid liksom även i debatten kring statsministerreformen användes likaledes rätt ofta en liknande terminologi. Under en senare tid torde för detta språkbruk norskt inflytande hava spelat en viss roll (ovan s. 371 not 2).

Statsministerdemissionen 1902 ställer konungamakten ånyo inför nödvändigheten av en genomgripande ministärombildning. Proceduren för denna är synnerligen märklig. Förändringarna från senaste, närmast jämförbara precedens 1888 äro i ögonen fallande. En officiell kommuniké i begynnelsen av ministärbildningsförhandlingarna nämner: Vissa statsrådets ledamöter hava inlämnat avskedsansökan, övriga »uttryckt sin villighet att frånträda sina befattningar, därest sådant för bildande av ny regering funnes önskvärt»; statsministerämbetet har av konungen erbjudits f. statsminister Boström, som förklarat sig villig mottaga detsamma; i avvaktan på den nya konseljens bildande har Hans Majestät Konungen anmodat statsråden att t. v. utöva sina ämbeten. Allmänt tolkas denna kungörelse såsom ett direkt tillkännagivande av, att åt den designerade statsministern lämnats vidsträckta befogenheter, överskridande de, vilka dittills i liknande fall åt en statsministerkandidat överlåtits. Av allt att döma är så förhållandet. Konungen intager en tillbakadragen, »avvaktande» ställning. Statsministern leder förhandlingarna och företager personvalet med i reellt bestämmande hänseenden »fria händer»; nysammansättningen liksom nya regeringsprogrammet röjer omisskänneligt hans personliga ledarhand. Alltså har den principiella deklarationen av 1888 redan blivit väsentligen antikverad! Låter sig möjligen den 1902 officiellt nyttjade terminologien tolkas så, att direkt kollision med tillkännagivandet fjorton år tidigare undvikes — en läsart, som kunde försvaras, även om den ej var närmast tillhands liggande, ej heller av samtida kommentatorer i allmänhet brukades — är i varje fall det faktiska förloppet enligt allmän, konservativ såväl som liberal, uppfattning sådant, att det verkar såsom desavouering av detsamma.

»Grundlagen, i all sin enkelhet och tydlighet», bjuder annorlunda; ministärbildare-funktion tilldelad en enskild person eller statsrådsledamot är för regeringsformen främmande, ja bryter emot dess grundtankar. Detta låter sig fortfarande, liksom 1888 (i den ofta berörda officiösa art. i Nya Dagligt Allehanda), väl säga och försvara. Ej dess mindre är numera uppdrag »bilda ministär» icke längre ett »fullkomligt oegentligt uttryck», »ett från den moderna parlamentarismen lånat falskt begrepp» eller »missriktat språkbruk». Utvecklingen har i denna punkt fört utöver grundlagens förutsättningar och föreskrifter. Faktiskt svarar ministärbildarebenämningen väl mot den reella myndighet, som utövas av designerade statsministern i denna periodens sista ingripande nykonstituering av konselj.

Ministärbildningsproceduren har således under perioden underkastats upprepade och viktiga revisioner. Konungens personliga inflytande har i betydande mån beskurits. Premierministerns befogenheter hava i

motsvarande mått utökats. Hans från början väl begränsade uppdrag har vidgats, till dess det i senast förekommande fall nått en omfattning, vilken närmast låter det framstå såsom öppen fullmakt eller generellt uppdrag. Ministärbildarefunktionen har i reellt avgörande partier överlämnats i den blivande statsministerns händer. Separata konseljkompletteringar under sittande ministär hava i konsekvens härav företagits under dennes ledning. Konungen »utväljer», konungen »kallar och utnämner» till statsråd, enligt den av grundlagen bestämda ordning (RF. § 4 i ursprunglig och omredigerad lydelse). Statsministern utväljer och kallar, konungen konfirmerar och utnämner, vore en beskrivande bestämning, som numera bättre skulle karaktärisera det normala, verkliga förloppet för fackministerrekrytering. Huvudsakligen är det i avseende på statsministerpostens besättande, som urvals- och kallelsemyndigheten i reell betydelse kvarstår. Till denna har konungens utnämningsrätt de facto alltmer begränsats och koncentrerats.

Där återstå för monarken självständiga befogenheter av betydelsefull art. Statsministerutnämningarna under perioden visa, att konungen ägde avsevärda möjligheter att i detta centrala spörsmål, viktigare ju längre den ministeriella ledaremyndigheten utvidgades och fördjupades, göra sina personliga intentioner gällande. Från riksdagens sida frambars i allmänhet icke några anspråk på att omedelbart få giva direktiv för statsministernomineringen. Den politiska situationen med permanent kammarmotsättning, den lantmannapartistiska indifferentismen för statsrådsplacering samt, under tiden intill tullskiftet, löshet och söndersplittring i första kammarens partiorganisation, gav ej heller direkt, preciserad anvisning. Konungen ägde inom ramen för de allmänna riktlinjer, vilka ur det politiska läget framgingo, en betydande valfrihet. Hans politiska hänsyn till representationens förhärskande mening ställde honom icke inför någon av den riksdagspolitiska ställningen i parlamentarisk ordning s. a. s. automatiskt designerad pretendent till statsministerämbetet. Han ägde goda möjligheter att, med begagnande av sin erkänt stora personkännedom och uppövade förhandlingsskicklighet, ur de olika förslag och kandidaturer, som närmast kunde sättas i fråga, erhålla den rekrytering av statsministerposten, vilken lät sig förlika med hans personliga böjelser, samtidigt som den var förenlig med den av honom ständigt vidhållna ledsatsen att kontinuerligt bevara regeringen inom den politiska centerzonen.

Så har även skett. Konung Oscars statsministrar hava, på ett undantag när, samtliga åtnjutit hans politiska förtroende, några bland dem innehaft ställningen såsom hans personliga, nära förtrogne. Posse, den statsminister, som i detta avseende liksom beträffande sin partipolitiska

proveniens bryter mot legitimitetsregeln, erhåller sitt uppdrag såsom ministerchef delvis i experimentellt syfte på konungens personliga initiativ och under betingelser, vilka under hans ämbetsutövning, särdeles i avgörande ögonblick, påvisa den begränsning i ministeriell rörelsefrihet, som en dylik ställning utan stödet av konungens förtroende medför. Övriga statsministrar hava i sin riksdagspolitiska gärning företrätt det moderata program, som veterligen omfattas av konungen själv, eller efter tillträdet, under emancipation från mer partipolitiskt betonade föregående, anslutit sig till detsamma (Boström). Deras nominering verkställes med stark hänsyn till den rådande parlamentariska situationens krav men samtidigt med bevarande av konungens relativt självständiga valrätt, hävdad mot extremare partiriktningar åt höger såväl som vänster. De båda synpunkterna hava, med vederbörlig jämkning å ömse sidor, gått att förena. Svårare slitningar hava icke uppstått. Perioden uppvisar icke någon öppen konflikt mellan riksdagsfordringar och den monarkiska utövningen av utnämningsrätten ifråga om statsministerämbetet.[1]

*

Konungens insats i *regeringsarbetet* har, i nära samband med reduktionen av hans inflytande på statsrådets sammansättning, blivit väsentligen inskränkt. Arbetsledningen faller ur hans hand. Initiativet och det reella avgörandet övergår alltmer till ministären. Dess enligt grundlagsrätten huvudsakligen konsultativa och informatoriska uppgifter antaga i väsentliga delar en faktiskt decisiv karaktär. Konungens beslutanderätt i regeringen blir av delvis fiktiv, delvis starkt begränsad art.

Utvecklingen hade i detta avseende under tiden närmast före representationsreformen raskt fortskridit. — Ännu Oscar I hade i sin krafts dagar satt sin personliga prägel på regeringspolitiken, uppgjort regeringens arbetsprogram i väsentliga punkter, tagit initiativ, utövat en ingående

[1] Konungens avvisande av rent partipolitiskt betonad lantmanna- eller andrakammarminister (under krisen 1883), av protektionistisk partiminister (1887—88), av en minister Lundeberg med deciderad förstakammarorientering (1900, 1902), ådagalägger hans självständiga fullföljande av angivna ledmotiv vid utnämningspolitiken men föranleder icke riksdagspolitisk kollision; den öppna oppositionen stannar vid presskritik. Intet av dessa ministärbildningsprojekt har direkt företrätts och i handling med politiska maktåtgärder framskjutits i riksdagen. Först den unionella krisen 1905 framkallar i detta hänseende ett omslag. Men detta inträffar på gränsen till en ny period och hör väsentligen till framställningen av denna. Den enda mer långtgående, öppet framträdande strävan att med parlamentariskt maktspråk ingripa på området för utövningen av konungens (här lika med fungerande statsministerns) utnämningsprerogativ, som förut under perioden förekommit, har gällt enskild ministerbefordran, inställd i högpolitiskt sammanhang, varvid aktionen insattes från kretsar med representation inom partiledningen för den konservativa förstakammarmajoriteten (Annerstedt och lagbyråaffären 1896); försöket misslyckades fullständigt; den parlamentariska aktionen förmådde icke ens åstadkomma kammarbeslut i åsyftad riktning.

realprövning av utarbetade förslag med direktiv och ändringar, bestämmande ingripit även i regeringsärendenas detaljer samt fattat beslut även mot föredragande statsråds mening, i vissa fall mot dissentierande råd från ett flertal inom statsrådet. Även hade han i förhållande till representationen genom förhandling med enskilda dess ledamöter, i utomordentliga fall med partigrupperingar och utskott, själv framträtt och övat en personlig ledning av riksdagspolitiken. Han hade, kort sagt, vid sidan av eller, rättare, över ett statsråd, vars befogenheter till sin huvudpart hållits begränsade inom det av grundlagen anvisade rådgivarkallet, besuttit den aktiva arbetsledningen, det politiska huvudansvaret och övervägande reella avgörandet. Det av Karl XIV Johan utövade »allenastyrandet» var av Oscar I, om än i mjukare former, de facto upprehållet.

Karl XV tillträdde sitt höga ämbete med föresatser, som icke torde tillåtit någon inskränkning i denna av fadern utövade personliga ledning. Särskilt i det avseende där han såsom kronprins haft tillfälle att i någon mån göra sig gällande, nämligen i förhållandet till riksdagen, hade han visat en stark böjelse för personligt ingripande. Ej dess mindre blev ställningen inom få år rakt motsatt. Ledning och avgöranderätt vreds faktiskt alltmer ut hans hand. Den De Geerska konseljens fasta sammanhållning under justitiestatsministerns ledning, dess målmedvetna, i en serie häftiga konflikter med konungen hävdade, samling kring ett aktionsprogram med starkt stöd från en stor del av representationen och den allmänna opinionen, ledde regeringssystemet in på banor, vilka avgjort divergerade från konungens egna politiska syften. Konungen tvingades att böja sig för ministären, såväl i den stora reformfrågan rörande representationsskicket som på det utrikespolitiska och unionella området, där enligt stadgad hävd monarkens personliga insats haft avgörande betydelse. Inför statsrådets resignationshot försatt i ett tvångsläge, i vilket ny ministärbildning eller egen eftergift utgjorde de enda möjliga utvägarna, pressades han till uppgivelse av personlig riksdagsledning och separat förhandlingspolitik samt desavouering av egen mening i regeringspolitikens främsta vitala spörsmål. Med den bristande insikt och arbetsenergi, genom den första tidens motgångar ytterligare stäckt, samt den svaghet i politisk omdömesförmåga, som för hans personliga karaktär i egenskap av regent var utmärkande, förefanns under det koncentriska trycket från ministär, representation och allmän opinion icke nödig kraft till motstånd och självhävdelse. Successivt tvangs Karl XV till en reträtt, som utrymde konungamaktens dittills innehavda, framskjutna »allenastyrande» positioner. Vid tiden för representationsförändringen var omflyttningen i inflytande och befogenheter inom regeringsmakten

genomförd i en utsträckning, som faktiskt till statsrådet förskjutit tyngdpunkten i regeringsarbetet. Den allmänna mening, vilken i ministären såg det i egentlig mening ansvarsbärande, dirigerande elementet inom regeringen, återgav den närvarande situationen med rätt uppfattning av dess reella innebörd.

Ansatser till återupprättelse av monarkens ledarställning under det nya riksdagsskickets första tid kröntes icke med framgång. Den starka begränsning i rörelsefriheten, som ståndstidens sista dagar i den exceptionella situationen under striden om representationsreformen medfört, blev väl i vissa delar lättad. Den ministeriella sammanhållningen uppluckrades och justitiestatsministerns ledarbefogenheter försvagades i den väsentligen expeditionella ställning, som ministären De Geer efter fullbordandet av sitt stora reformverk intog. Än mer blev detta förhållandet med den starkt byråkratiserade rådkammaren efter rekonstruktionen 1870. I så måtto förefunnos för personlig, ledande insats av konungen gynnsammare förutsättningar än under närmast föregående tid. Karl XV gjorde även vissa försök att begagna dessa. Sålunda torde han i försvarspolitiken, regeringens viktigaste fråga, hava strävat att göra sin personliga mening i grundläggande hänseende gällande. I viss mån lyckades han härutinnan; i så måtto nämligen, som han intill sin död avvärjde alla reformeringssträvanden åsyftande upphävande av den bestående ordningen med indelningsverket.

Men därvid stannade det. Positivt resultat ernåddes icke. Kungliga propositioner, byggda på indelningsverkets grund, avlätos, särskilt urtima riksmöte sammankallades på konungens enständiga yrkande, men allt med negativ utgång. Svåra regeringsmotgångar följde slag i slag. I den mån konungen i vissa av dessa fall var särskilt engagerad, drabbade nederlagen i speciell mening även honom personligen. Hans politiska prestige utsattes på så sätt för ytterligare skamfilning. Och någon ersättning genom positiv, framgångsrik insats på andra regeringsverksamhetens områden erhöll den icke. Väsentligen behöll statsrådet där den huvudpart av ledningen och realansvaret för regeringsarbetet, som under brytningsåren på 1860-talet fallit det till del. Hade Karl XV vid De Geers avgång gjort sig större förhoppningar om att få återupptaga ett personligt regemente med makt och myndighet i gammal stil blevo de väsentligen svikna. Därtill räckte, nu än mindre än åren förut, den personliga förmågan ej till. Ej heller fanns hos statsrådet villighet att återgå till den snäva inre begränsning i inflytande och befogenheter, som detta skulle inneburit.

Tronskiftet 1872 förde en personlighet på tronen, vilken med sitt politiska omdöme och starkare sakintresse, sin smidiga förhandlingsför-

måga och med åren samlade erfarenhet förstod att i betydligt högre grad än företrädaren göra sig gällande. Saknade han även den fasta målmedvetenhet, vidsynthet och karaktärsstyrka, som erfordras för politisk ledarekapacitet i egentlig mening, besatt han dock egenskaper, vilka, burna av uppriktig, oavlatlig strävan att, i enlighet med sin uppfattning om konungadömets uppgifter och plikter, upprätta och hävda dess ställning, avgjort förbättrade densamma.

Konungens inflytande de första åren, under konseljen Adlercreutz—Carleson, torde sålunda nått en rätt vid omfattning. I det viktigaste politiska spörsmålet, försvarsreformen, inverkade han bestämmande på regeringspolitikens allmänna inriktning efter kompromissens linjer. På det sjömilitära området, där konungen ansåg sig såsom särskilt sakkunnig, ingrep han i huvudfrågor såväl som in i detalj; icke utan skäl betecknades han vid denna tid som »sin egen sjöminister», fungerande departementschefen von Otter som hans adjutant! Även under den följande ministären De Geer torde han vid de för regeringspolitiken viktigaste avgöranden ägt icke ringa inflytande. Den politiska institution, som med statsministerämbetet i grundlagsrätten tillskapats, utfylles icke av De Geer under detta hans andra premier-ministerskap på ett sätt, som utestänger konungen från delaktighet i ledningen. Den ministeriella sammanhållningen och fastheten i den DeGeerska ledarmyndigheten är ej starkare, än att konungen till sist, låt vara efter föregående misslyckade försök, förmår att få ministären med sig mot åtminstone dess främste ledamots innersta vilja på det regeringsinitiativ, som senare fäller den.

Posse vidgar statsministerämbetets maktbefogenheter i vissa hänseenden; dock icke gent emot konungen i omfattning, som förhindrar inflytande på regeringens ledning från dennes sida. Bristfälligheter i den ministeriella sammanhållningen, svaghet i premierns ställning till representationen, en viss vacklan i dennes hållning och politiska syften, giver utrymme för självständiga insatser från monarken. Sannolikt har han påverkat ministären till det förslag om pansarbåtsbygge 1881, som för dess politiska ställning blir av avsevärd politisk betydelse. Förmodligen har han även, i en eller annan form, bidragit till att avpressa Posse minimideklarationen vid avgörandet i försvarsfrågan 1883, liksom han även under den föregående behandlingen på utrednings- och föredragningsstadierna torde väsentligen inskränkt och hämmat statsministerns rörelsefrihet, därvid koopererande med de andra statsråden, främst krigsministern. Negativt kommer konungens inflytande utåt, i förhållande till representationen, till synes i betydelsen av hans vägran att, såsom från vissa håll, även av statsministern, yrkades, personligen ingripa med påtryckning på riksdagsmännen till förmån för

regeringsförslag. Konungen gör försök till bearbetning av opinionen i andra kammaren under personliga konferenser med dess ledare; detta f. ö. nu liksom vid motsvarande preparationsverksamhet 1880 och 1881 (värnpliktslagen och pansarbåtsbygget) utan framgång. Däremot vägrar han att på liknande sätt ingripa på det håll, där hans personliga auktoritet äger särskild förmåga att öva påverkan, gentemot första kammaren och dess ämbetsmannaelement. Konungens undanhållande av sitt personliga aktiva stöd åt ministären i detta liksom i en del andra hänseenden anses i betydande mån hava medverkat till det eklatanta dubbelnederlaget i försvarsfrågan.

Sålunda har konungen i viktiga punkter ägt möjligheter till självständig insats och genom begagnande av dessa förmått göra sina personliga syften gällande. Detta ej endast under ministerkristider genom inverkan på person- och programval, utan även i det normala fortgående regeringsarbetet, såväl i vissa speciella frågor, som av grundlagen anvisas en särställning med större utrymme för fri, personlig ledning från monarken: ministeriella och kommandomålsärenden[1], eller rörande vilka han sitter inne med viss saklig auktoritet samt systematiskt arbetar för lösning efter bestämda riktlinjer, som även i övrigt i viktigare politiska spörsmål och situationer. Till viss del har konung Oscar genom klokt utnyttjande av dessa maktresurser förmått ersätta den starka förlust i prestige och inflytande, som konungadömet under företrädaren åsamkats. Dock icke annat än i starkt begränsat mått. Personlig arbetsledning i de former och i den omfattning, som fadern hävdat, har icke kunnat återupprättas. Oavsett de tekniska svårigheter, som för ett dylikt personligt utövande av regeringsbestyren under senare tid tillkommit: den fysiska omöjligheten för en person att numer i samma utsträckning som förut effektivt bemästra ett genom statsarbetets utveckling starkt anhopat arbetsmaterial[2], är den tillväxt i konseljens konstitutionella styrka, som genom senare tids politiska utveckling försiggått, sådan, att den icke tillåter fullständig restauration i detta hänseende. Trots en stark återgång under nya representationsskickets första tid i statsrådets sammanhållning och politiska verksamhetsförmåga samt även senare under den fortgående politiseringsprocessen kvarstående bristfälligheter har dess ställning likväl varit av den styrka, att den i stort sett bevarat den vidgade myndighet,

[1] Se bihanget.

[2] Härom vidare nedan s. 652, med hänvisning till sifferbelysning av statsrådens stigande arbetsbörda. Särskilt har, med bifogande av upplysningar rörande den till allt större proportioner växande massföredragningen i konselj, den i texten framhållna synpunkten betonats av H. Hamilton 1875, FK. 24: 12, och Rydin 1868, FK. III, 317 f., 1876, AK. 7: 31, uppsatsen Om det parlamentariska styrelsesättet, Svensk Tidskr. 1876, s. 723.

som utgjorde dess, av första De Geerska ministären gjorda, stora konstitutionella förvärv.

Ministären släpper icke det ansvar för regeringens förande, vilket den under ståndsriksdagens sista tid grundfäst. Reservationspraxis begränsas till ett minimum.[1] Endast ytterligt sällan erbjuda dissentierande meningar i statsrådet möjligheter för konungen att vid det definitiva beslutet med stöd av en del av konseljens ledamöter avvika från vederbörande fackministers hemställan. Ingående preliminära förhandlingar i statsrådsberedningen och solidaritet kring där intagen ståndpunkt förebygga dylik inre splittring.[2] Den ministeriella ledarmyndigheten giver f. ö. statsrådet en inre samling och enhetlig aktionskraft, vilken, även om den understundom i vissa partier undermineras, i stort sett under normala arbetsförhållanden förmår att åt statsrådets mening giva en auktoritet, som förbjuder åsidosättande av densamma. Beslut av konungen i strid mot ministärens, främst av vederbörande fackminister jämte statsministern företrädda, ståndpunkt är numer en orimlighet och har aldrig förekommit. Har konungen icke under förberedande förhandlingar — vid de för viktiga ärenden sedvanliga enskilda föredragningarna och i förtroliga konferenser med statsråden, närmast ressortministern och statsministern — lyckats förmå ministären till jämkning, uppskov eller förnyad omprövning i enlighet med sin avvikande, med politiska och sakliga skäl motiverade åsikt, återstår för honom vid konseljbehandlingen ej annan möjlighet än bifall.[3]

[1] Se vidare nedan, s. 658.

[2] Härom vidare nedan s. 653 f. Rörande ett exceptionellt fall 1868, då konungen i en rättsfråga, i besvärsväg dragen inför K. M:t, fattar beslut avvikande från statsrådens uttalade, inbördes skiljaktiga råd, utan stöd av någon rådgivares till prot. yttrade mening, se KU. 1868, mem. n:r 1, anmärkningsp. 3; dylikt har veterligen icke senare förekommit.

[3] Behandlingen i statsrådet har sålunda alltmer övergått till att väsentligen bliva en formalitet. Någon överläggning förekommer i regel icke. Vederbörande fackminister föredrager i kort sammanfattning sina mål; »vad föredraganden hemställt täcktes H. M. Konungen på tillstyrkan av statsrådets övriga ledamöter i nåder bifalla». Efter denna summariska procedur fungerar konseljen såsom en inregisteringsapparat, genom vilken förut de facto avgjorda ärenden en masse erhålla rättsligt bindande ratifikation. I det fåtal fall, då skiljaktiga meningar inom statsrådet förefinnas, blir konseljbehandlingen något vidlyftigare. Men ej heller då plägar den vidga sig till allmän överläggning. De dissentierande meningarna framföras med saklig motivering av vederbörande parter, oftast föredraganden samt ett statsråd; övriga ledamöter av konseljen tillkännagiva enligt det vanliga formuläret sin anslutning till endera av dessa; konungen bifaller ett av de sålunda framställda förslagen, vanligen utan vidare yttrande i sak, någon gång med bifogande av särskild motivering. Skulle så vara att i undantagsfall av en eller annan anledning mer ingående överläggning i konseljen uppstode, föres denna i allmänhet icke till protokollet, utan avträder protokollsföranden, medan den pågår. Rydin, Om det parlamentariska styrelsesättet, Svensk Tidskr. 1876, s. 724, Tynell, Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, s. 105—121, Ehrenheim, Några minnen, s. 56, Bergstedt 1872, FK. II, 84, Rydin 1876, AK. 7: 32. — »Den i grundlagen innehållna föreskriften om överläggning till protokollet har sålunda», anmärker Rydin, »i de flesta fall stannat på papperet». De förberedande förhandlingarna absorbera den för avgörandet bestämmande realprövningen. Vid dessa äger konungen att göra sitt inflytande gällande; då är honom tillfälle be-

Försök till självbestämmanderätt i »allenastyrande»-stil skulle omedelbart föranleda avskedsansökningar från statsrådet, i främsta hand från föredraganden och statsministern, möjligen från hela ministären, med andra ord faktisk kontrasignationsvägran. Konungen resignerar och konfirmerar.

I det svenska statsrådet lämnas därvid icke från konungens sida någon vidare utläggning i ämnet till protokollet i form av närmare motivering för eller förbehåll i avseende å hans sålunda gjorda eftergift för sina rådgivares mening. Dylik reservation mot fattat beslut, som någon gång under Karl XIV Johan vid dennes konflikter med sina rådgivare använts och numer i det andra unionslandet samt vid sammansatt statsråd i unionella ärenden brukades, har veterligen icke förekommit. De personliga uttalanden till statsrådsprotokollet, som från konungens sida göras, de s. k. diktamina, äro sällsynta och rikta sig vid denna tid icke mot statsrådets eller statsrådsmajoritetens mening. I allmänhet äga de karaktären av en proklamation rörandé avsikter för framtiden eller ett slags konungens resolution efter förda förhandlingar med kortfattad motivering för regeringsbeslut. Genom konungens mun har därvid även konseljen talat. Så gott som alltid, om ej undantagslöst, torde den kungliga diktamen förut hava konfererats med statsrådet, representerat förnämligast av statsministern; ej sällan behandlats vid förhandlingar i statsrådsberedningen. Faktiskt äger konungen, även då han sålunda personligen framträder samt markerar sin vilja och personliga ansvarsställning, betäckning av sitt konstitutionella statsråd.[1]

Personlig separatpolitik från konungen i förhållande till riksdagen i de former, som av Oscar I tillämpats, har icke kunnat föras. Monarken intager i sitt personliga uppträdande utåt stor återhållsamhet. De personliga, offentliga eller halvoffentliga, förhandlingar med partiledare eller grupper av representanter, som i det föregående berörts, höra till undantagen. Där de förekommit, hava de inletts i samförstånd med sittande ministär,

---

rett att i fri överläggning med statsråden taga ärendena i omprövning och att framföra sin, eventuellt på informationer från privata förtrogne, rapportörer eller andra icke-officiella rådgivare, grundade personliga mening, till den verkan det hava kunde. De för viktiga eller i övrigt monarken speciellt intresserande ärenden sedvanliga enskilda föredragningarna erbjuda honom goda möjligheter till mer ingående överläggning med statsråden, närmast med vederbörande departementschef. Kommunicerande med statsrådsberedningen och f. ö. kompletterade av andra förtroliga, efter råd och lägenhet arrangerade konferenser med övriga statsråd, särskilt statsministern, få dessa föredragningar en betydelse, som under vissa tider, särskilt under Oscar II:s tidigare regeringsår, torde tilldelat konungen ett betydande inflytande på regeringspolitiken. Bristen på upplysningar rörande deras omfattning och karaktär förhindra emellertid ett närmare, exakt bedömande av deras betydelse för den inre regeringsverksamheten vid olika tidpunkter och inom skilda ämnesområden. Rydin, a. a., s. 724, 726, Tynell, a. a., s. 110 ff.; för äldre tiden ovan s. 14, 50; jfr vad nedan säges angående statsrådsberedningen.

[1] Se bihanget.

stundom försiggått i deras personliga närvaro.[1] Har möjligen under Posse-ministären vissa konfidentiella förhandlingar med enskilda förstakammar-representanter förekommit, vilka icke stått i full överensstämmelse med regeringens, speciellt statsministerns, officiella avsikter, torde dylikt icke senare hava upprepats. Fast solidaritet mellan konung och ministär vid uppträdande utåt, full konformitet mellan personlig verksamhet och officiell av statsrådet understödd ståndpunkt, har av konungen betraktats som en för normala arbetsförhållanden gällande konstitutionell plikt och uppehållits såsom en normerande grundregel. Hans personliga »lojalitet» mot sina rådgivare i detta hänseende är av samtida enstämmigt betygad.

I överensstämmelse med denna åskådning ålägger sig konungen även i övrigt stark begränsning och varsamhet i sitt personliga framträdande inför offentligheten och landet. Offentliga uttalanden av egentlig politisk innebörd göras av honom, frånsett politisk retorik i den högre klassiska stilen och allmänna satser av icke-kontroversiell läggning, endast sällan och då i nära samförstånd med sittande ministär, vare sig med dess vetskap och efter samråd med densamma eller i allmän överensstämmelse med dess av konungen och vanligen även av allmänheten förut kända uppfattning och avsikter. Veterligen gives icke något exempel på att konungen i detta hänseende separerat från sina rådgivare. Hans svarstal till deputationer och uppvaktningar inrättas följdriktigt efter nämnda regel. Alltid präglas de av stor återhållsamhet från yttringar av personligt ståndpunktstagande. Konungen undviker att på något sätt göra personliga utfästelser av mer bindande art. Han behjärtar livligt de framställningar och önskemål, som blivit gjorda, gör sig närmare underrättad om fakta och motiv, utlovar grundlig, omsiktsfull och saklig prövning; några bindande löften i förväg rörande resultatet av denna kunna dock ej av honom göras; han skall höra sina konstitutionella rådgivare; ärendet måste först undergå vederbörlig utrednings- och konseljbehandling. Endast när konung och ministär förut överlagt i saken samt full klarhet rörande dess läge och blivande regeringsbeslut uppnåtts, eller konseljens ståndpunkt och avsikter på andra grunder äro av konungen i väsentliga punkter kända, har bestämdare svar av konungen i anslutning till denna statsrådets mening kunnat lämnas. »Kungsordet» har då samtidigt inneburit även en ministärens utfästelse eller försäkran. Regeringsmaktens enhetlighet utåt blir sålunda genomgående fast och allsidigt bevarad.[2]

[1] Ovan s. 337, rörande underhandlingarna vid försvarsuppgörelsen 1885.

[2] Huru dessa restriktiva regler för monarkens uppträdande utåt, vid offentliga uttalanden liksom vid personlig förhandling i frågor av politisk räckvidd, under Karl XV:s regeringstid måst avtvingas konungen under häftiga inre brytningar, är

Under 1890-talet och i begynnelsen av det nya århundradet har denna i förhållande till äldre tiders personliga regemente starka begränsning i konungens ledarmyndighet och direkta ingripande med snabba steg fortskridit. Konungen åldras. De svaga sidorna i hans personlighet såsom regent framträda skarpare; viljekraften försvagas, den opportunistiska mäklarböjelsen accentueras till övermått. Konungens förmåga att aktivt deltaga i regeringsarbetet med personliga uppslag, direktiv och realprövning slappas. Han begränsar än mer sina uppgifter. Det personliga förtroendeförhållandet till de under denna tid sittande statsministrarna betraktas av honom såsom tillräcklig garanti för att den åt ministären i vid utsträckning lämnade friheten i regeringsärendenas skötsel begagnas på ett sätt, vilket i det väsentliga överensstämmer med hans egna medlande syften. Statsminister Boström har således under utövande av ett slags monarkiskt ställföreträdarskap lett regeringspolitiken med friare händer än någon hans företrädare i ämbetet. På goda skäl kunde man vid denna tid tala om ett »personligt statsministerdöme». Konungen är skjuten i bakgrunden; statsministern sätter sin personliga prägel på regeringspolitiken: den »Boströmska regimen». Den terminologiska identifikation av »regering» med ministär, som under dessa år blir allt vanligare i det allmänna språkbruket, är symptomatisk.[1]

De von Otterska och Ramstedtska »interregna» befästa i viss mån indirekt denna ställning inom regeringsmakten. De lämna väl större lägenhet för monarken att genom personlig insats giva ledning åt regeringen, då sådan saknas. Men de visa i och med detsamma hans inkompetens härför. Olämpligheten under rådande politiska förhållanden av ett arrangemang inom regeringsmakten, där ledningen är hänvisad till den f. n.

förut (s. 86 ff.) relaterat; särskilt har därvid den De Geerska skrivelsen 1864 med dess fordringar på sträng återhållsamhet i fråga om offentliga såväl som icke offentliga yttringar av personligt, separat ståndpunkttagande i politiska ärenden och konungens underskrift av denna abdikationsakt uppmärksammats såsom en märklig kodifikation av en begynnande praxis i detta hänseende; de förnyade konflikterna i dessa spörsmål i nya riksdagsskickets första dagar äro berörda i samband med 1870 års ministerkris (ovan s. 163 not 3, varest särskilt Gripenstedts uttalanden i ämnet refereras). Om ställningen under senare tid givas upplysningar i pressens referat av konungens offentliga uttalanden ävensom genom meddelanden och antydningar därsammastädes rörande hans personliga, genom yttranden i konferenser av privat eller halvofficiell natur ådagalagda, ståndpunkt. Särskilt påpekas konungens svarsanföranden till adressdeputationer från »folkriksdagen» 1893 samt till liknande rösträttsdeputationer 1887 och 1899, av Thyselius, Kampen för allmän rösträtt, s. 150 ff., 161 återgivna; för jämförelse hänvisas till liknande uttalanden av Karl XV 1865, anförda av Bååth-Holmberg, Karl XV, s. 228, Ridderstad, Regnbågen, s. 464. — Att till denna konungens varsamma återhållsamhet korresponderar en motsvarande försiktig tillbakadragenhet i statsrådets hållning är förut (s. 593 ff., 597 not 2) berört; reciprocitetsförhållandet eliminerar sålunda friktion i den konstitutionella förbindelsen mellan konung och statsråd. Mer ingående behandling ur konstitutionella synpunkter skall denna praxis erhålla i samband med analys av författningskrisen 1914.

[1] Se bihanget.

fungerande regenten, blir allom uppenbart. I stor enstämmighet blir detta från skilda sidor med skärpa inför all offentlighet framhållet. Från vänsterhåll uppskattas i viss mån konungens medlande, pacifistiska hållning, särdeles i de unionella frågorna. Man finner honom i dessa spörsmål visa en motståndskraft mot de konservativa revisionistiska eller aktivistiska strävandena, som anses värd erkännande. Men till högre värdering av monarkens uppgifter och förmåga sträcker sig detta icke. Man konstaterar det »personliga konungadömets» oförmögenhet till positivt ledande reformverksamhet. Inom konservativa kretsar underskrives i vissa delar i avseende på det aktuella läget detta omdöme. »Konungadömet har under intryck av tidsandan åldrats oerhört under det sekel som gått sedan 1809. Det synes ej äga kraft mer att uppbära den roll, som då tilldelades det.» Monarken har »alltmer undandragit sig riksstyrelsens börda, överlåtande denna åt statsrådet — — Den förste makthavaren i riket är påförd att via statsrådet böja sig under den andre.» Detta professor Fahlbecks slutomdöme i sin översikt av den allmänna författningspolitiska utvecklingen intill periodens utgång[1] sammanfaller med den uppfattning, som samtidigt uttalas av representanter för konservativ åskådning i press- och broschyrdebatter; allmänt anses inom detta läger, där den traditionella »konungska» doktrinen i och för sig inspirerar till välvilligast möjliga granskning och gynnsammast tänkbara omdöme, monarken hava svikit sitt ledarekall.

*

Konungamakten sitter vid periodens utgång i en ställning, som åt alla sidor väsentligen försvagats i jämförelse med dess under äldre tid och ännu vid förra seklets mitt innehavda position. Inflytande och befogenheter hava alltmer glidit ur dess hand. Faktiskt har inom regeringen en maktdelegation försiggått, till en början framtvingad under häftig slitning och skarpa brytningar, senare befäst och successive vidare befordrad genom en under ömsesidigt samförstånd mellan vederbörande parter åstadkommen, jämnt fortskridande utveckling, som åt statsrådet, främst företrädd av statsministern, överlämnat huvudparten av initiativ och planering, ledning och avgörande, överhuvud taget det reella ansvaret för regeringsverksamheten.

Den djupa depression, för vilken konungamakten i slutakten vid periodens utgång utsatts, är visserligen icke att betrakta såsom i hela sin omfattning normerande för omdömet om dess reala tillgångar och framtidsmöjligheter. Lågkonjunkturen kan delvis vara av tillfällig art. Äldre erfarenheter giva vid handen, att det konstitutionella läget i denna

[1] Sveriges författning och den moderna parlamentarismen, 1904, s. 78, 205 f. Jfr Kjellén och Reuterskiöld i ovan s. 515 f. refererade framställningar.

del utmärkes av en viss labilitet. Personliga faktorer spela en framskjuten roll. En avlösning på tronen, vilken överflyttar konungaämbetet i andra händer, kan medföra betydande rubbningar i relationerna. En ny personlig kraft med stärkt statsmannaförmåga och förhöjda fordringar i fråga om den egna uppgiften förmår vidga och fördjupa konungens personliga inflytandes-sfär. Ty förutsättningar finnas fortfarande för personlig insats från kronans innehavare, starkare vägande än den, vilken på senaste tid presterats.

Men endast inom vissa, av den allmänna politiska utvecklingen bestämda, snävare än förut utmätta gränser är en dylik expansion av konungadömets maktutövning tänkbar. Till sin huvuddel vilade den under senaste halvsekel försiggångna maktöverflyttningen på grunder, utanför och över de växlande personliga insatserna. Den ägde reala garantier av sådan tyngd, att influensen från det personliga momentet icke ägde möjligheter att annat än till mindre del åvägabringa en förskjutning i det givna läget. Påpressningen från riksdagen var, understödd av den förhärskande »tidsandan», av den immanenta styrka och konstans, att försök till restituering av äldre ordning med personlig konungaledning inom en regering, där statsrådet pressats tillbaka till snävt inskränkta rådgivarfunktioner, på förhand kunde utdömas såsom utsiktslösa; särdeles i betraktande av att utvecklingen på senaste tid tenderat till en avgjord förstärkning och intensifiering av densamma. Någon mer ingripande omjustering av maktrelationerna var sålunda icke att förvänta. Resultatet av den inre konstitutionella omvandling, som placerat tyngdpunkten inom regeringsmakten hos ministären, ägde alla utsikter till stabil fortvaro.

4. Den inre gestaltningen.

Framställningen har studerat utvecklingen i statsrådets politiska relationer till representationen och till konungen. Den konstaterar i det förra förhållandet en bestämd attraktion under betydande stegring i den riksdagspolitiska influensen, i det senare en djupt ingripande emancipation med stark reduktion av monarkens personliga inflytande. Sammanfattande kännetecknas den omvandling, som statsrådet under denna nyorientering genomgår, såsom en inom konstitutionella råmärken fortskridande politisering. Återstår att giva en samlad bild av den statsrådets inre gestaltning, som under denna omvandlingsprocess utformats.

*

De rättsliga formerna äro genom 1840 års departementalreform bestämda. Den gav statsrådet den för den följande tidens utveckling grund-

läggande yttre organisationen. I viktiga hänseenden betecknade denna ett framsteg. Den upphävde den för statsrådet under den gamla ordningen av 1809 utmärkande inre splittringen genom en sammansättning av detsamma av departementschefer och konsultativa, de förra ställda i spetsen för var sin förvaltningsgren med stärkt ställning i avseende på beredning, föredragning och verkställighet, de senare med uppgift att åt skilda regeringsverksamhetens grenar ägna en från departementschefssysslor frigjord, odelad uppmärksamhet. Den förstärkta ansvarskoncentrationen hos fackministrarna, de åt de konsultativa erbjudna möjligheterna att under utövande av sin allmänt kontrollerande befogenhet befordra enhetlighet och system, grundsatsen om den kollektiva ansvarigheten genom stadgandena rörande samtliga statsrådens rätt, i vissa fall plikt, till närvaro i allmän konselj med samma rättigheter och skyldigheter i egenskap av ansvariga rådgivare som förut, överhuvud större stadga i sammansättning och verksamhetsformer, lämnade vissa gynnsamma förutsättningar för statsrådets utbildning till förhöjd verksamhetsförmåga.

Dock inneslöt även den nya organisationen vissa moment, vilka på en utveckling av regeringsverksamheten till större politisk kapacitet kunde väntas verka hämmande. Den ägde en starkt facklig anläggning. De administrativa fordringarna hade mer än de politiska satt sin prägel på reformverket. De förra voro, frånsett vissa, till sin konstitutionella nytta omtvistliga, inskränkningar i statsrådens förvaltningsbefogenhet såsom departementschefer, i stort sett väl tillgodosedda.[1] De senare åter hade berövats vissa förut givna utvecklingsmöjligheter (representerade av den gamla statsrådskategorien), visserligen i skilda avseenden härför kompenserats men näppeligen i en omfattning, som tryggade ohämmad kraftfull växt.

Samtida kritici anmärkte härpå. Man fruktade på vissa håll en stimulering av fack- och särintressen på bekostnad av enhetlighet, sammanhållning och politisk drift i följd av alltför stark absorbering av departementschefernas tid och intressen i de administrativa sysslorna. De konsultativas förmåga att korrigerande inverka på denna tendens och effektivt befordra politisk konsolidering betvivlades. Specialiseringen hotade att sträcka sig även till dem genom en på konventionell väg åstadkommen arbetsfördelning, vilken skulle upptaga deras krafter förnämligast för förvaltningstekniska göromål. Det föreföll många sannolikt, att även de skulle dragas in i den administrativa apparaten i ett omfång, som ej

[1] Ovan s. 24. Huru dessa förvaltningsbefogenheter, i avseende på departementschefernas förhållande till ämbetsverken särskilt inskärpta i k. cirkulär $^{18}/_{5}$ 1849, endast i begränsat mått nyttjats se Reuterskiöld, Statsregementet, s. 36, Schotte, Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden, s. 449 ff.

lämnade någon kraft övrig för mera vägande politiska insatser. Hur skulle det under sådana förhållanden gå med sammanhållningen, den politiska initiativverksamheten och aktionskraften? Man ställde sig på sina håll starkt skeptisk till de optimistiska förhoppningar, som från vissa andra sidor uttrycktes.

Utvecklingen besannade i ej ringa mån farhågorna. Bristfälligheterna i den rättsliga organisationen trädde i skilda avseenden i dagen. Statsrådets politiska verksamhetsförmåga nedsattes av menligt inverkande moment i dess inre gestaltning, överensstämmande med de tendenser, som av departementalreformens kritici förutsetts. De rättsliga betingelserna voro visserligen ej därtill ensamma eller ens huvudsakligen skulden. Huvudansvaret var att tillskriva de politiska krafternas inriktning; de personliga uppfattningar och strävanden, vilka uppburo organisationen, bestämde i främsta hand utvecklingens gång. Dock låter sig icke bestrida, att den grundlagsrättsliga ordningen i betydande mån bidragit att förhindra eller tillbakahålla en ändamålsenlig anpassning för politiska ledareuppgifter.

*

Statsrådet lider under tiden närmast efter nyorganisationen av svåra defekter i sin inre konsistens. Väl förmärkes en förbättring av dess konstitutionella styrka i jämförelse med äldre förhållanden. Sammanhållningen blir något starkare. Självständigheten är i någon mån i tillväxt. Ansatser till politisk konsolidering iakttagas vid vissa tidpunkter. Likväl ernå de icke större styrka och stabilitet. Konungamaktens systematiska favoriserande av disparat, dels uteslutande facklig, dels uppblandad politisk men i dessa delar synnerligen inhomogen, rekrytering, hämmar den inre samverkan. »Departementsstyre» utan fastare inbördes kontakt och gemensam ansvarighet, avsaknad av politisk ministeriell ledareauktoritet, splittring och svaghet i uppträdandet inför konung såväl som riksdag, äro drag i den ministeriella praxis, vilka de närmaste decennierna efter 1840 ej förmå bortarbeta. Begränsningen i statsrådets ställning tillåter icke utbildning av fastare former för inre samling och självständig politisk verksamhet.

1860-talets begynnelse åvägabringar i väsentliga punkter förbättring i dessa förhållanden. Statsrådet erhåller under successiv inre självutveckling politisk organisation som ministär. Justitiestatsministern grundlägger en ledareauktoritet, som genom enhetligare dirigering av rekryteringspolitiken och utformning av omfattande politiskt reformprogram konsoliderar statsrådet. Uppgifterna fördjupas, de personliga kompetenserna stärkas, samarbetet och sammanhållningen utbildas till vidgad kollektiv ansvarighet och fastare solidaritet. Den snäva begränsning, som

dittills kringskurit statsrådets konstitutionella ställning och paralyserat dess självständiga verkningsförmåga genombrytes. Den första ministären De Geer förvärvar under ståndsriksdagens sista tid en politisk rörelseförmåga och aktionskraft av osedvanlig effektivitet.

Den starkare inre organisation, vilken sålunda vunnits, har dock icke ernått den stadga, som giver osvikliga garantier för ostörd fortsatt tillämpning och jämn utbildning. I vissa avseenden befinner den sig ännu på förberedelsestadiet. Prövningen hade i skilda delar endast ofullständigt blivit genomförd. Exceptionella förhållanden hade dittills gynnat densamma. När normala arbetsvillkor efter representationsreformen inträda, göra sig starka motståndskrafter ånyo gällande. De personliga krafter, som uppbära organisationen, äro ej nog fasta i föresatser och förmåga för att i det nya läget kunna skydda den mot intrång. Dess effektivitet sänkes. Det lossar i fogningarna. De bärande elementen försvagas. En inre upplösning begynner.

Statsrådets inre organisationsprocess under tvåkammarriksdagen genomlöper en utvecklingslinje med starka fluktuationer; den går genom fall och återfall. Under vissa tider är kurvan i jämnt stigande: organisationen förbättras successive, statsrådets styrka tillväxer. Följer därpå i brått omslag en häftig depression: statsrådsorganismen angripes i vitala delar av inre förtvining; den styrka, som nyss vunnits, går till stor eller större del förlorad. Baissen i den ministeriella prestigen framkallar efter en tid häftig reaktion. Ett återuppbyggnads- och förstärkningsarbete igångsättes — intill nästa krisskede med stagnation eller bakslag.

Växlingarna i denna konjunkturcykel hava förut blivit på en yttre linje vid framställningen av den ministeriella verksamheten i representationen observerade. Den utvecklingskurva i avseende på aktivitet och arbetsmetoder, som därvid konstaterats, korresponderar med fluktuationerna i den inre ombildningsprocessen. Sålunda återfinnas i denna senare motsvarande tvenne huvudgrupperingar, den progressiva och den regressiva, som där iakttagits.

Den första De Geerska ministären efter 1866, den Adlercreutz-Carlesonska konseljen, ministärerna von Otter och Ramstedt, i viss mån även expeditionsministären Thyselius, urskilja sig såsom en grupp för sig, kännetecknad av vissa gemensamma konstitutiva tendenser. De representera en mer byråkratiskt betonad, politiskt inaktiv statsrådstyp, i vilken de bärande elementen i den politiska ministärorganisationen försvagats. Övriga ministärer utgöra flertalet av de under perioden fungerande konseljerna, från ministären De Geer II till ministärerna Boström I och II, frånsett nämnda kortare avbrott. Aktivare programanläggning, fastare sammanhållning, djupare stadgad ledarmyndighet karaktärisera dessa.

Genom deras insats, utsträckt till över $^2/_3$ av den för perioden utmätta tidrymden, har ministärinstitutionen stadgats och efter det politiska lägets krav vidare utbildats. I en samlad bild av statsrådets inre gestaltning intaga de förgrundsplatsen.

Ministärens inre utveckling spåras efter vissa samlöpande linjer. Konsolideringsprocessen fortskrider genom utbildning av den ministeriella homogeniteten, genom en därtill ansluten befordran av den inbördes solidariteten och ansvarskollektiviteten samt genom förstärkning av premierministerledningen. De skilda linjerna stå i nära samband och växelverkan. Ömsevis understödja och förutsätta de varandra. Förenhetligande och solidarisering gynnar politiskt ledarskap. Utan vissa minimikvalifikationer i det förra avseendet saknas nödvändiga betingelser för effektiv ledning; den förlorar fotfäste och brytes sönder. Ju fastare grunden för inre samling i dessa avseenden lägges, dess bättre äro i allmänhet villkoren för politisk ledarauktoritet.

Följaktligen befordrar denna i regel till en viss grad utbildningen i dessa hänseenden. Den insätter sin myndighet för ernående av en statsrådssammansättning, lämpad för gott samarbete under enhetlig ledning. Dock sker icke nödvändigtvis utvecklingen under jämsides fortgående förstärkning. Den ena faktorn kan i viss mån ersätta den andra; i så måtto nämligen som starkare utbildning av den ena av dem till viss grad möjliggör stagnation eller t. o. m. mindre återgång i den andra, utan att verkningarna därav för ministärorganisationen bliva alltför menliga. Sålunda kunna vid stegrad utvidgning av premierministerskapets befogenheter homogenitets- och solidaritetsfordringarna nedsättas. Men endast inom en viss, begränsad latitud låter sig detta göra. Överskrides denna uppstår en inre slitning inom organisationen, som påfrestar och nedsätter dess verksamhetsförmåga.

Ministärens konsolidering på *förenhetligandets* och *solidaritetsförbindelsens* linjer ernår vissa, ehuru starkt begränsade, resultat. Politiseringen genom vidgad riksdagsmannarekrytering och samtidiga ministerutnämningar vid ny ministärbildning befordrar till viss grad konformitet och samling. Men den genomföres blott partiellt och med viktiga reservationer. De rekryteringsprinciper, som under perioden följas, hålla utvecklingen tillbaka från mer djupgående omläggningar i ministärsammansättningen, dels av principiella skäl, dikterade av förut nämnda konstitutionella ledsatser, dels även av speciellt praktiska anledningar, av hänsyn till den givna *rättsliga organisationen*.

Dess allmänna anläggning inbjuder direkt till fackmannarekrytering och spjärnar segt emot strävanden till friare, av ämbetsmannaförtjänster och rutin mer obunden, befordringsordning. De administrativa kvalifi-

kationerna erhålla under inverkan härav en betoning, som för den inre sammanhållningen icke är fördelaktig. Det intensiva, med statsuppgifternas fortgående tillväxt ständigt ökade, samtidigt kvalitativt alltmer prövande, löpande detaljarbetet i de departementala förvaltningsärendena[1] jämte de oundkomliga parlamentariska försvarsplikterna vid årliga riksdagar absorbera huvudparten av departementschefernas uppmärksamhet och kraft. Det blir för dem synnerligen svårt att erhålla tillfälle för egentlig initiativverksamhet och aktivt medarbetarskap i viktiga politiska spörsmål utanför eller över det speciella fackområdet. På liknande sätt med de konsultativa; vidsträckta förvaltningsrättsliga uppgifter, särskilt de år från år alltmer betungande administrativa besvärsmålen, samt ett ofta återkommande vikariatarbete åt departementscheferna taga deras krafter i anspråk.[2] De tjänstgöra förnämligast såsom »författningslexika» eller garanter av den administrativa kontinuiteten. De personliga insatser för sammanhållning, enhetlighet och politisk drift, vilka av vissa departementalreformens understödjare av dem förväntats, bliva försummade.

Samtliga statsråden visa sålunda, särskilt under vissa tider, stor benägenhet att innesluta sig var inom sitt fack. Specialiseringsprincipen förhärskar. Var och en sköter sitt och bekymrar sig ej alltför mycket om de andras sysslor eller om de politiska uppgifterna i egentlig mening. Tid och krafter saknas under den rådande ordningen. Förmåga och intressen felas med den läggning, till vilken rekryteringspolitiken predisponerar. I de fall, där icke någon ledande kraft ovanifrån insätter, blir den inre samverkan starkt lidande. Ansatser till »departementsstyre» i gammal stil i form av en »regeringens sönderdelning i de särskilda departementsärendenas handläggning» giva sig vid vissa tidpunkter, under

[1] Uppgifter om ställningen i detta hänseende vid periodens utgång lämnar Schotte, Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden, s. 16 ff., som upplagt en tablå över summan av mål och ärenden (inkomna, avgjorda och balanserade) inom de olika departementen från och med 1905. För föregående tid meddela siffersammanställningar, gjorda i motiveringen till ett flertal departementala reformprojekt, upplysningar; särskilt uppmärksammas statistiken i k. prop. 1899, n:r 21, över antalet diarieförda mål inom trenne av de mest arbetstyngda departementen för åren 1841, 1856, 1867, 1883, 1897, varmed jämföres framställningen av KU. 1868, n:r 3, s. 4.

[2] De konsultativa tjänstgöra i allmänhet såsom tillförordnade departementschefer vid fackministrarnas tjänstledighet. Även pläga de i de flesta fall få uppehålla departementschefsämbetena vid vakans i följd av demission; en och annan gång under nya riksdagsskicket har detta senare t. f.-system utsträckts till tiden på ett sätt, som framkallar konstitutionella betänkligheter; ex. vid demissionerna Gripenstedt $^{4}/_{7}$—$^{4}/_{9}$ 1866, Lagercrantz $^{31}/_{5}$—$^{23}/_{8}$ 1867, Douglas $^{27}/_{10}$—$^{20}/_{12}$ 1899 (statsministern t. f.!). — Rörande de konsultativas allmänna ställning se, förutom i föregående framställning lämnade uppgifter rörande deras relativt stora oberoende av ministärskiften och i allmänhet höga ålder (s. 543 not 2), stumhet i riksdagen (s. 575 not 2), ämbetsmannakaraktär (s. 581), och Ehrenheim, Några minnen, s. 56, Departementalkommitterades betänkande, Allmän del, s. 137 ff., Schotte, Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden, s. 418—425.

ministärinstitutionens depressionsskeden, otvetydigt tillkänna. Under andra tider är den inbördes kontakten och politiska rörelsekraften bättre tillgodosedd. Men även då förmärkes, om än svagare, likartade symptom. Den menliga inverkan av berörda hämmande moment i statsrådsorganisationen kan aldrig helt elimineras.

Förhållandet är av samtiden ofta uppmärksammat. En vaken kritik blottar bristerna. Inom regeringen själv är man, åtminstone till viss del, medveten om den egna svagheten. På olika sätt vill man upphjälpa felen. Man söker på organisatorisk väg bereda gynnsammare förutsättningar för samarbete och politisk verksamhetsförmåga. I en del punkter ernås härvid positiva resultat av ej ringa vikt.

Den i långvarig praxis uppvuxna statsrådsberedningen utvecklas under bibehållande av sin privata, sedvanerättsliga karaktär.[1] De löpande administrativa regeringsärendena, de begränsat departementala frågorna genomgå, under föredragning av vederbörande departementschef eller departementstjänsteman, realprövning i statsrådsberedningen, i dessa fall i regel inskränkt till en mindre beredning, vanligen bestående av departementschefen, en eller flera konsultativa statsråd såsom permanenta bisittare samt, när så befinnes lämpligt, statsministern, eventuellt ytterligare någon statsrådsledamot. De politiskt betonade, viktigare spörsmålen underkastas inför samma forum en än mer ingående prövning. Redan på ett tidigt stadium av förberedelsearbetet, vid skizzeringen av de grundläggande riktlinjerna och efter uppgörande av första förslagsprojekt, diskuteras dessa i betydelsefullare fall i statsrådsberedning, för att senare, vid den definitiva utformningen, återkomma till sista realbehandling. Föredragning i statsrådsberedning är för samtliga nämnda betydelsefullare ärenden obligatorisk före föredragning i statsråd. Flertalet eller samtliga statsråd äro vid dessa tillfällen närvarande, varibland alltid statsministern, för så vitt ej särskilt förfalloskäl föreligger; beredningen vidgas till »allmän beredning». I de flesta fall föredrager vederbörande departementschef eller departementstjänsteman; eljest statsministern, när ärendets speciella, politiska karaktär så påfordrar, alltså närmast i spörsmål av programmatisk vikt eller riksdagstaktisk innebörd (bl. a. kabinettsfrågor); som regel utövar han i egenskap av konseljens ledareauktoritet ett dirigerande inflytande vid förhandlingarna.[2]

Betydelsen av dessa preliminära formfria överläggningar växlar givetvis i ej ringa mån från tid till tid. De goda möjligheter de erbjuda för upprättande av intimare inbördes förbindelse, samstämmighet och enhetlighet i regeringsarbetet hava av olika ministärer i olika mått

[1] Se bihanget.
[2] Härom vidare nedan s. 665 ff.

utnyttjats. Prövningen *kan* även här förskjutas till att i viktiga delar bliva av huvudsakligen formell natur. Om statsråden planmässigt begränsa sig inom specialfacket och en ledarepersonlighet saknas med målmedveten vilja att tillbörligen stävja sådana böjelser och öva ett dirigerande, stimulerande inflytande, tenderar utvecklingen i den riktningen. Statsrådsberedningen verkar måhända utan större yttre förändringar i de former och i den utsträckning, som förut tillämpats, men den förmår icke med önskvärd, eljest ådagalagd effektivitet tjäna sitt ändamål. I vissa tider av nedgång för konseljens politiska verksamhetsförmåga är detta fallet. Den bestående konventionella organisationen för förberedande förhandlingsarbete kan ej i och för sig förhindra inre splittring och politisk förslappning. Dock förlorar den ej heller då all betydelse. Den verkar som ett värdefullt incitament till sammanhållning och handling. Den tillbakahåller i betydande mån tendenser till inre isolering och upplösning, som utan dess inverkan skulle antagit än större proportioner; hermetisk avstängning i de skilda departementskamrarna kan omöjligen fullt genomföras, så länge en gemensam genomgångskorridor står öppen till dem alla och regelbunden kommunicering är i praxis påbjuden. Trots försvagande vid vanskötsel bildar statsrådsberedningen på så sätt också under de ogynnsammaste förhållanden en stomme för inre organisation och en hävstång för samlad aktionskraft, som icke är att underskatta. Och i regel, under större delen av perioden, har dess betydelse i nämnda hänseenden varit utomordentlig. Den allmänna statsrådsberedningen fungerar faktiskt såsom det svenska »ministerråd» eller »kabinett»[1], där enheten organiseras, den kollektiva ansvarigheten befästes och till vilket sålunda det reella avgörandet över regeringspolitiken med allt större bestämdhet graviterar.

Även i en del andra avseenden strävar man att genom reformerande ingrepp på lagstiftnings- och förordningsväg ernå en ändamålsenligare arbetsordning. — Den på 1870-talet genomförda förbättringen av departementens inre organsation genom allmänt inrättande av byråsystem[2] och förstärkning av kanslipersonalen lättar i någon mån departementschefernas tyngande arbetsbörda, bereder dem större möjlighet att ägna sig åt de

[1] Jämförelsen är kortfattat utförd i likheter och olikheter av Staaff, Det demokratiska statsskicket I, 80.

[2] Byråsystem inom departementen har redan tidigt efter organisationsreformen 1840 från politisk synpunkt rekommenderats. Så av Staël von Holstein och F. F. Carlsson 1859—60, Ad. II, 264, Pr. II, 13 f.; senare bl. a. 1868 av KU., n:r 3, och Rydin, FK. III, 292, samt KU. 1872, n:r 9. (Cavalli, a. a., s. 41 f., 88 ff.). — Begynnelse till byråsystem förekom från 1840 inom justitiedepartementet (ovan s. 24 not 3), från 1850-talet inom civil- och ecklesiastikdepartementen liksom tydligen även ansatser i sammanfallande riktning inom vissa andra departement. Den definitiva, för alla departement genomförda organisationen verkställdes emellertid i enlighet med regeringens, av statsrådet Bergström utarbetade, förslag 1874.

försummade politiska uppgifterna samt understödjer dem delvis också direkt vid dessa senare ärendens handläggning genom att ställa viss arbetskraft till förfogande för biträdande hjälp häruti. Även möjliggör detta en något mer obunden rekryteringsordning med större frigjordhet från fordringar på ämbetsmannarutin och starkare hänsyn till den politiska kapaciteten.[1]

Inrättandet av ett åttonde departement 1900 verkar även genom förstärkning av statsrådets arbetskrafter med en ny ledamot samt förmedelst överflyttning av vissa ärenden mellan departementen i och för jämnare, ändamålsenligare arbetsfördelning såsom en förbättring av organisationen, ehuruväl utökningen av statsrådens antal ur politisk synpunkt medför betänkligheter, då den kunde befaras i viss mån försvåra möjligheterna för homogen rekrytering och sammanhållning.[2]

Vidare är att nämna, hurusom en på vissa områden företagen delegation av beslutanderätten i en del ärenden åt departementscheferna i någon mån avlastat statsrådsberedning och statsråd från detaljfrågor och på så sätt frigjort arbetskraft för större uppgifter.[3] Konstitutionella betänkligheter hava dock förhindrat mer utsträckt användning av denna decentralisationsprocedur. Den begränsar sig till ett relativt ringa antal mindre betydelsefulla ärenden.

Ävenledes har genom utsöndrande av en del administrativa besvärsmål från Kungl. Maj:t i statsrådet och deras överlämnande till de allmänna domstolarnas handläggning någon lättnad i statsrådens arbetstunga åvägabragts.

Slutligen bör uppmärksammas, att kommittéväsendet i dess olika

[1] Grenander, I statsministerfrågan, 1876, s. 20, not, framhåller denna senare synpunkt och berör samtidigt även en annan sida av politisk betydelse. Reformen »gör ett tätare ombyte av departementschefer i någon mån mindre betänklig än förr, ävensom fordran å den rutinerade ämbetsmannens vana hos departementschefen något mindre stark, vilket senare skulle bliva än mera förhållandet, därest besvärsmålen undandroges statsdepartementens beredning och föredragning.» Liknande uppfattning angående byråsystemets betydelse uttalas av KU. 1872, n:r 9: Byråcheferna, vilka, i motsats till statsråden, borde stå helt oberoende av de olika politiska vindkasten, skulle medföra en värdefull garanti för förvaltningens orubbade kontinuitet. Jfr Marcellus-Bergstrand, Ministerskiftenas historia, s. 109.

[2] Denna, under senare tid ofta accentuerade, synpunkt är redan tidigt i diskussionen om departementalreform uppmärksammad. Exempelvis av Hierta 1859 i debatt i Bg., I, 460 ff.; han befarar hinder för »nödig enhet i politiska vyer» inom konseljen; följden kunde bliva överförstärkning av det byråkratiska rutinarbetet (»jag tror icke på nyttan av en fackministär»), icke ökad politisk sammanhållning och statsmannakraft; i stället för dylik utökning av statsrådet förordar han ett reformarbete »på inre linjer». Liknande tankar uttalas av Rydin och von Geijer 1868, FK. III, 293, 326. Cavalli, a. a., s. 38 f.

[3] Kjellén, Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform, Statsvet. Tidskr. 1902, s. 183, Widell, Smärre bidrag till svensk statsrätt, I, Förmenta tendenser till ministerstyrelse, ibidem 1902, s. 310 ff., Schotte, Betänkande angående statsdepartementens verksamhetsområden m. m., s. 143 ff., 148 ff.

former (inklusive lagberedningarna) i ej ringa utsträckning inverkar i liknande riktning, såsom ett slags decentralisation, avlastande betydande partier av den förberedande handläggningen från departementen (och de centrala ämbetsverken), ej sällan i en omfattning som faktiskt verkar såsom absolution in toto et tanto från plikten till djupare realprövning: kommittéförslagen passera genom vederbörande departement under väsentligen endast expeditionell behandling.[1]

Likväl konstateras alltjämt en år från år stigande departemental arbetsbörda och därmed följande oförmåga för statsråden att i önsklig omfattning ägna sina krafter åt politiska reformspörsmål och gemensamt samarbete. De riksdag för riksdag återkommande, från såväl regering som privat håll avgivna, växlande reformprojekten lämna, med förslagsställarnes motivering och bifogade kommentarer, rikligt vittnesbörd om bristerna och det trängande behovet av reformering i arbetsorganisationen.[2] Därpå inrikta sig de olika förslagen rörande decentralisation av regeringsärenden, dels genom avskiljande av administrativa besvärsmål från regeringens handläggning och dessas överflyttande till allmänna domstolarna eller högsta domstolen eller speciellt inrättad administrativ överdomstol, dels förmedelst grundlagsbestämd delegationsrätt för konungen i vissa ärenden; vidare projekten angående ytterligare utökning av departementschefernas eller de konsultatives antal samt om upphävande av den konstitutionella fixeringen av departementsindelningen, d. v. s. uteslutande ur grundlagen av bestämmelserna om departementens antal, namn och huvudsakliga uppgifter; f. ö. en hel del andra förslag av mindre betydelse. Så länge ej en förbättring av de organisatoriska betingelserna genom ändring i ett flertal av dessa punkter åstadkommits, återstå svåröverkomliga hinder för inre konsolidering och samlad politisk aktionskraft.

Ministärernas politiska fysionomi giver tydligt tillkänna hur, under belastningen av denna tunga byråkratiska apparat och genom den, dels av administrativa hänsyn, dels av konstitutionella och politiska beräk-

[1] Att emellertid ett dylikt avbördande av realansvaret för tillkomsten av viktiga regereingsåtgärder icke varit av odelat gynnsam inverkan är självfallet och förut närmare framhållet. Drives denna decentralisationsprocess för långt, återverkar den synnerligen menligt på regeringen. Den nedsätter dess politiska prestige. Den försämrar därjämte departementskansliens och ämbetsverkens prestationsförmåga, då ett regelbundet undandragande av mer krävande uppgifter från deras handläggning givetvis deprimerar kapaciteten på dessa håll, verkar förslappande på intresse och ansvarskänsla; rutinen får mer än eljest överhand över den självständiga initiativverksamheten. Att i dessa avseenden finna den gyllene medelvägen visar sig vara ett synnerligen komplicerat problem.

[2] Dessa förslag hava oftast närmast varit av administrativ natur, men deras konstitutionella, politiska syftning är därjämte ofta av motiveringen tydlig eller genom åtföljande diskussion uppenbarad. De förvaltningsorganisatoriska spörsmålen hava så gott som undantagslöst haft djupgående politisk betydelse. En närmare utveckling härav ligger utom ramen för förevarande behandling.

ningar bestämda rekryteringsordningen, den *politiska homogeniteten* blivit starkt beträngd. Ministärbilden saknar genomgående fastare utprägling.[1] Den är i detta avseende, såsom spetsigt anmärkts, karaktärslös. De utspädda blandfärgerna överväga. Inemot hälften av statsrådsposterna besättes av politiska outsiders; politisk indifferentism eller allmänt medlande läggning är för detta oförfalskat rena ämbetselement i regel utmärkande. Övriga ledamöter, konseljens politiska del, hämtas i övervägande antal fall från representationens kompromissriktningar; då rekryteringen sträckes längre åt höger, gäller detta endast en del av taburetterna; kolleger från moderata kretsar sörja för avbalansering.

Den moderata riktningen är emellertid bred och omfattande. Den företräder en allmänt förmedlande strävan, som inom sig kan rymma rätt stora skiljaktigheter i åsikter och intressen; inför avgörandena förmärkas ej sällan inom denna representationens center starka divergenser, stundom vidgade till öppen splittring. Såsom bas för en strängare sammanhållen ministärbildning med fast grundad konformitet i åsikter kan den följaktligen icke tjäna. Dess privilegium på besättande av statsrådets förnämligaste och flesta poster lämnar endast en rätt löslig garanti för allmän överensstämmelse i den aktuella politikens huvudsyften; ej mera. Den preliminära politiska programuppgörelse, som vid ministärbildningar förekommer, får rätta sig därefter; den måste uppläggas efter riktlinjer av den allmänna, medlande syftning, att anslutning från personliga ståndpunkter med avsevärt inbördes avstånd icke förhindras.

Någon väsentlig sammandragning av denna relativt breda front, på vilken ministären är uppställd, har icke under periodens senare del företagits. Ej ens tullfrågan förmår frampressa en personalsammansättning av större homogenitet. 1888 års konselj är en tydlig koalitions- eller blandningsministär; den därpå följande ministären visar bestämdare orientering åt ena sidan men innesluter betydande skiftningar inom moderata gränser; den tredje sätter redan ett ben i det motsatta lägret och inriktar sitt program efter medlande status quo-linjer. De Boströmska ministärerna uppvisa inom sig politiska differenser från moderat-liberalism och frihandelsvänlighet till konservatism och protektionism, som äro fullt jämförliga med de politiska skiljaktigheterna inom äldre konseljer under tvåkammarriksdagen. I all synnerhet gäller detta den andra, vid periodens utgång sittande konseljen; utvidgning åt vänster av rekryteringsfältet giver åt dess anläggning såsom politisk samlingskonselj en utsträckning

[1] Se härom vad förut sagts vid behandlingen av ministärens förhållande till riksdagen i avseende på rekryteringen (ovan s. 589 f.). Här gives endast en sammanträngd framställning, anlagd från de synpunkter, som i närvarande sammanhang äro aktuella.

på bredden, som icke låter sig förlika med högre fordringar på politisk samhörighet. Även om samstämmigheten i grundsatser och politiska intentioner erhållit avsevärt större stadga än under en äldre period, är förstärkningen icke mer betydande än att homogenitetskraven måste anses vara hållna vid skäligen tryckt nivå.

Solidariteten har i sådan jordmån icke kunnat ernå de högsta styrkegrader. Dess bärighet är visserligen nog stor att under normala arbetsvillkor garantera i regel obruten sammanhållning i viktigare spörsmål. En betydande förbättring förmärkes härutinnan i jämförelse med äldre förhållanden. Ministärerna hava i allmänhet presterat enig sammanslutning kring sina förslag; i så måtto nämligen som obotliga differenser ansetts redan på förberedande stadium motivera demission från avvikande part; den separerande ministern har ensam för sig avgått och en ny omedelbart trätt i hans ställe; enighetsprincipen blir sålunda uppehållen.

Reservationssystemet erhåller en synnerligen inskränkt användning, vilken till övervägande del är förlagd till rena rättsfrågor. I politiska spörsmål är enstämmighet regel. De byråkratiserade konseljerna bryta i tvenne kända viktiga fall mot denna grundsats (härordningspropositionen 1875, rösträttsförslaget 1902).[1] Även lanceras från en av dem, den Adlercreutz-Carlesonska konseljen, ett försvar för reservationspraxis, som i sina bärande synpunkter starkt erinrar om förra tiders åskådning och ordning samt hos samtida politici i framskjuten ställning inom skilda läger framkallar starka betänkligheter. Emellertid är hos dessa konseljer bruket inskränkt till dessa nämnda och ett fåtal mindre betydelsefulla fall. I stort sett har sålunda i detta hänseende ministärernas uppträdande vid de definitiva avgörandena, dels i konselj inför konungen, dels, beträffande propositionerna, inför representationen, rätt väl bevarats.

Förhandlingsarbetet i riksdagen, det officiella såväl som informella, har i motsvarande mån organiserats; inbördes motstridiga meningar eller divergerande strävanden i avseende på aktuella spörsmål konstateras numer ytterligt sällan; då flera statsråd uppträtt i samma sak eller i angränsande, kommunicerande ämnen hava de, frånsett den exceptionella koalitionen i neutraliseringssyfte 1888—89, understött varandra. Likaledes torde statsråden, såsom förut berörts, vid de förberedande, formfria förhandlingarna med konungen i regel hava nära kooperat, med stöd närmast av statsrådsberedningens förhandlingsresultat; konungen kan ej

[1] Beträffande andra mer aktningsvärda exempel på skiljaktiga meningar vid statsrådsbehandling påpekas särskilt förut meddelade uppgifter rörande den ministeriella ställningen vid föredragningen av härordningsprop. 1892 (s. 390 not 3), rösträttsprop. 1896 (s. 403 not 4), de unionella konfliktärendena 1905 (s. 471).

längre som förr spela ut den ene mot den andre efter regeln divide et impera. Utan tvivel beteckna dessa förhållanden betydande landvinningar för solidariteten.

Men vid tillämpningen utanför dessa normala förhållanden vidtaga viktiga begränsningar. Solidariteten sträcker sig icke till obrottslig sammanhållning under de betydelsefullaste politiska avgörandena, i krisögonblicken, vid demissionsbesluten. Den hårdaste påfrestningen förmår den icke utstå; där når den bristningspunkten. Enhetligheten i politisk åskådning och strävanden, den reella kollektiva ansvarigheten är icke *så* utbildad, att den grundlägger en plattform med bärighet även för denna belastning.

Man är på väg att utbygga den för sådant syfte; en förstärkning kan också här konstateras. De successiva, fristående ombytena äro ej så dominerande som förut. De samtidiga ministerskiftena hava erhållit en betydelsefullare plats. Men de hava fortfarande, såsom i annat sammanhang framhållits, undantagslöst bibehållit sin partiella, fragmentariska karaktär. De tecken på ett statsrådets kollektiva uppträdande, som användning av kabinettsfrågeinstitutet för ministären såsom en enhet samt gemensamma, samfällda demissionsansökningar vid en del tillfällen under periodens tidigare hälft (1871, 80, 83, 87—88) uppvisa, stanna vid preliminärerna. Solidaritetsförklaringen är av mer demonstrativ än definitiv betydelse; stundom utgör den endast ett täckelse för djupgående inre söndring, tangerande politisk konspiration (1883).[1] Icke ens då stor kabinettsfråga föregått, anses den bindande för den under konungens och designerade ministerchefens ledning företagna efterföljande prövningen. Kontinuiteten har ännu i vid utsträckning behållit segern över solidariteten. Dock synes tydligt, att intensiteten i den senare blivit höjd och att konkurrensen börjat bliva farligare för den förra än förut.

I avseende på homogenitet och solidaritet återstå sålunda, ehuru betydande framsteg i jämförelse med en äldre tids förhållanden blivit gjorda, avsevärda svagheter i ministärorganisationen. Konsistensen är icke starkare än att den i dessa delar fortfarande äger ömtåliga angreppspunkter för splittrande krafter. Att dessa likväl i den utsträckning, som skett, hållits tillbaka, beror väsentligen på den sammanhållande, stödjande kraft, som verkat i centrum av ministären. Den ministeriella ledarbefattningen utgör det statsrådets styrkebälte, som giver den förmåga att motstå

[1] Undantaget är det ofta anförda exceptionella fallet 1871, då statsråden förklarade sig oeftergivligen vilja stå eller falla gemensamt. »Sammansvärjningen» föranledde från flera håll en ganska stark kritik, även från dem vilka eljest strängt höllo på kraven på fast sammanhållning inom statsrådet.

förefintliga tendenser till inre upplösning och att prestera avsevärd kraftutveckling.

Tvåkammarriksdagens första tid ådagalägger med negativ bevisning, genom en deductio in absurdum, *premierministerskapets* vitala betydelse för ministären. Försvagandet av den ministeriella ledarauktoriteten hos den första De Geerska ministären under dess sista tid bidrager i väsentlig mån att föra densamma mot upplösningen. Avsaknaden av varje fastare ledaremyndighet i den Adlercreutz-Carlesonska konseljen medför motsvarande ödesdigra verkningar. Sammanhållningen undermineras, byråkratiseringstendensen accentueras, den politiska isoleringen blir alltmer framträdande. Symptomen på inre upplösning i ministärorganisationen äro av den svårartade beskaffenhet, att konstitutionen synes dödligt angripen.

Ministärbildningen 1875 och statsministerreformen 1876 manifestera direkt reaktion. Kritiken av regeringssystemet har med allt större bestämdhet funnit den politiska ledarbristen vara en huvudanledning till depressionen. Grundläggande och befästande av ministeriell ledarmyndighet blir radikalmedlet för ministärorganisationens upprättelse till fullt verkande kraft. De Geer återinträder i statsrådet för att med sin beprövade politiska erfarenhet och auktoritet söka återupprepa sin förra insats. Genom statsministerreformen undanröjas vissa i statsrådsorganisationen förefintliga hinder för fri naturlig utveckling av politisk ledarbefattning samtidigt som åt densamma i princip gives en legal sanktion genom det nya ämbetets allmänna konstruktion såsom specifikt politisk institution.

Utvecklingslinjerna för premierministerbefattningen bliva icke vid grundlagsrevisionen närmare fixerade. Några »kategoriska föreskrifter» inskrivas ej i författningen. Den fria anpassningen äger vidsträckt utrymme att efter tidsomständigheterna giva institutionen dess politiska gestaltning. Statsministerskapet har i överensstämmelse därmed varit i hög grad individuellt växlande. Dess makt och myndighet, strävanden och arbetsmetoder skifta från innehavare till innehavare, i viss mån även under en och samme utövare från tid till tid. Det aktuella politiska läget, regeringspolitikens allmänna syften i förhållande till situationen inom riksdagen, konungens intentioner och förmåga, de personliga förutsättningarna hos fungerande statsministern, ställningen inom den övriga konseljpersonalen, föranleda betydelsefulla förändringar.

Efter 1876 iakttages vid vissa tidpunkter en nedgång i den ministeriella ledarkapaciteten, som till väsentlig del berövar statsministerämbetet dess sammanhållande och dirigerande kraft; presidiet blir av huvudsakligen nominell eller teknisk natur. Så under von Otterska och Ramstedtska konseljerna, i någon mån även under ministären Thyselius.

Statsministrarna sakna i väsentlig mån personliga kvalifikationer för ledaruppgiften. Politiskt omdöme och auktoritet, initiativförmåga och handlag förefinnas hos dem icke i nödig styrka. Deras på individuellt temperament grundade, under långvarig ämbetsmannaverksamhet stadfästa, utpräglat byråkratiska läggning är oförmögen till övertagande av ledarskap. Den politiska förfarenhet, som föregående statsrådsverksamhet samt, för en del av dem, medlemskap av riksdagen förlänat, har icke varit av den art, att den kunnat täcka bristerna. Hos tvenne bland dem, Thyselius och von Otter, har dessutom den höga åldern nedsatt krafterna. Deras introduktion i ämbetet har ej heller försiggått i gynnsamma former. Konseljens självkomplettering genom fackministerns befordran till den främsta rådgivarposten (Ramstedt) eller genom adoption utifrån (Thyselius, von Otter) erbjuder icke goda förutsättningar för grundläggande av ledareauktoritet.

Det försvagande av den ministeriella sammanhållningen, den kvalitativa försämring i det politiska initiativet och det parlamentariska förhandlingsarbetet, över huvud den starka nedsättning intill »regeringslöshet» av konseljens politiska verksamhetsförmåga och prestige, som beträffande dessa ministärer genomgående konstateras, grundar sig till väsentlig del på berörda svaghet i representationen på främsta statsrådsposten. Med rätta pekar en allmän kritik, återupptagande den argumentation som utgjort ledmotivet i anmärkningarna mot den Adlercreutz-Carlesonska konseljen, på ledarbristen som det konstitutiva felet. Huvudnerven i ministärorganisationen är angripen. Förlamningen i dess politiska ryggrad sprider sig naturenligt till paralysie generale. Ministärerna brytas inom kort tid samman, de flesta i full upplösning. Reaktion inträder omedelbart. Fordran på »effektiv statsminister» såsom ett essentiale för regeringens upprättelse bryter igenom.

Dessa djupa depressionsskeden för premierministerledningen bliva därmed till tiden starkt begränsade. Under normala förhållanden är statsministerskapets betydelse större. Under den långt övervägande delen av tiden efter 1876 har dess befogenhetsutövning varit synnerligen vidsträckt. Visserligen varierar densamma även under dessa tider, av skäl som förut nämnts. Det förmärkes inom denna huvudgrupp vissa skiftningar. Det första Boströmska statsministerskapet betecknar kulminationen; ledareinflytandet har nått en stabilitet och expansion, som överträffar vad förut i den vägen iakttagits. Den Bildtska premierministerledningen åter vilar på svagare grundval; ministärens koalitionsanläggning försvårar utövning av starkare ledarbefogenheter; dess karaktär är också interimistisk. Mellan dessa tvenne poler i den representativa ministärkategorien gruppera sig övriga konseljer med i olika gradationer utvecklad

ledareauktoritet. Genomgående gäller dock, frånsett sistnämnda säregna fall, att styrkegraden icke sänkts under en nivå, på vilken en samlande premierministermyndighet kan uppbyggas.

Hur statsministerns ledarskap hos dessa ministärer i allmänhet konstitueras vid utnämningen är i annat sammanhang utvecklat. Endast några erinringar behöva här göras. Grunden för ledarmyndigheten lägges planenligt vid starten. Statsministern är från begynnelsen den utsedde ledaren. Hans val företages i allmänhet med direkt hänsyn till förefintligheten av lämpliga ledarekvalifikationer, ådagalagda i goda parlamentariska meriter, förhandlingsskicklighet, auktoritet, vidsträckta förbindelser o. s. v. Fackliga specialmeriter lämnas vid hans befordran, om behövligt, åsido för den eminent politiska kapaciteten. I de fall, där mer omfattande ombildning av konseljen samtidigt med statsministerskifte försiggått, blir hans myndighet i särskild grad tillgodosedd. Statsministern får bilda ministär, åtminstone ombilda ministär. Han kan genom mer eller mindre vidsträckt förslags- och förhandlingsrätt i fråga om personvalet för den nya konseljen åt denna giva en sammansättning, som gynnar hans politiska syften och så långt möjligt garanterar ett gott samarbete under hans ledning. Vid andra tillfällen inträder han väl i rådkammaren under för det personliga ledarskapet mindre gynnsamma omständigheter. Han introduceras ensam eller avancerar från fackministerpost till den vakanta statsministerposten. Men också i dylika fall sker tillträdet på sådana betingelser, som för ledarskapet äro nödiga. Fakta giva vid handen, att även under sådana förhållanden premierskap tagit sin begynnelse, vilka visat sig såsom de stabilaste perioden företer (Boström I, Themptander). Senare separata omskiften inom konseljen verkställas under statsministerns ledning. Samråd och samförstånd med honom räknas såsom given förutsättning för demissionsåtgärd; från honom och vederbörande statsråd utgår i regel initiativet. Vid nyutnämningarna är statsministern i regel förslagsställaren; ungefär lika ofta torde av honom rekommenderade kandidater accepterats. I intet fall kan nyrekrytering verkställas mot hans vilja.

För att med odelad kraft kunna ägna sig åt de politiska ledareuppgifterna har statsministern undvikit specialministerns departementala vedermödor.[1] Den frihet i val mellan premierministerskapets förenande med departementschefs- eller konsultativ post, som förefunnits, har i

[1] Såsom tidigare blivit anmärkt har ett bidragande skäl, varför statsministerämbetet ej förenats med departementschefspost, även varit den specifikt riksdagspolitiska anledningen, att statsministerns ställning såsom tillika fackminister skulle i departementsärenden utsätta honom för ömtåliga nederlag, vilka kunde menligt inverka på hans auktoritet såsom statsminister och därigenom på hela konseljens ställning.

allmänhet resulterat i utslag för den senare kombinationen, varigenom kumulering av tyngande facklig arbetsbörda kunnat undvikas. Undantag äro bland samtliga ministärer: De Geers justitieministerskap $^{20}/_{3}$ 1876—$^{6}/_{6}$ 79, Posses, Themptanders och Boströms innehav av finansportföljen $^{7}/_{12}$ 1880—$^{8}/_{3}$ 81, $^{16}/_{5}$ 1884—$^{28}/_{5}$ 86, $^{6}/_{11}$ 1894—$^{15}/_{3}$ 95 samt Thyselius' av civilministerämbetet $^{5}/_{10}$ 1883—$^{30}/_{11}$ 83. I allt upptaga dessa arrangemang ungefär sex år av trettio. Observeras härvid, att av dessa fem fall trenne äro rena provisorier under den designerade fackministerns förberedelsetid på konsultativ plats (tvenne föranledda av praktiskt nödtvång genom fackministers avgång omedelbart före riksdagssession), att ett utgör en övergångsföreteelse vid statsministerämbetets inrättande, då dittillsvarande justitiestatsministern ej ansåg nödigt att genast företaga ett utbyte av plats, men efter skarp kritik snart fann sig föranlåten därtill, vidare att återstående fall (Themptander) innebär, att nyutnämnde statsministern tills vidare behåller sin förut innehavda portfölj, slutligen att vid flertalet av dessa tillfällen (berörande finansministeriet) den departementala verksamheten under rådande situation ägt en politiskt synnerligen betydelsefull karaktär, befinnes regeln om statsministerämbetets utövande med huvudsaklig inriktning på ledarefunktionen styrkt.[1]

Statsministern samlar arbetsledningen i sin hand. Visserligen dirigerar han icke regeringspolitiken med exklusiv myndighet. Den skarpt tillspetsade, vid upprepade tillfällen hörda tesen: »statsministern är ministären», hans vilja är regeringens, innesluter, fattad efter orden, uppenbar överdrift. Statsministern personifierar väl främst regeringspolitiken. Men denna är icke restlöst identifierad med honom och hans personliga strävanden. Han är i viktiga avseenden bunden åt skilda håll, såväl genom konungen som genom kollegerna. Bäggedera förbindelserna föranleda ofta modifikationer vid verkställigheten av hans politiska intentioner.

[1] De konsultativa ämbetena utgjorde visserligen icke i ordinära fall några sinekurer; deras fackliga arbetsbörda kunde väl mäta sig med de flesta departementschefers. Men mellan de förra var det möjligt att åvägabringa en arbetsfördelning genom starkare belastning på tvenne skuldror, varigenom den tredje konsulten — statsministern — erhölle absolution från de mest krävande uppgifterna. Något dylikt kunde omöjligen arrangeras i fråga om departementschefsposterna; biträdande hjälp från en av konsulterna för mindre betydande göromål var det enda som där till departementschefen-statsministerns hjälp kunde åstadkommas. — Huru arbetsuppdelningen i och för erbjudande av bästa möjliga förutsättningar för utövande av effektiv politisk ledning i praxis verkställts vid den reguljära kombinationen av statsministerämbete och konsultpost, antyder justitieminister Annerstedt i anf. till statsrådsprot. $^{27}/_{1}$ 1899 (prop. n:r 21 samma år): »De politiska uppgifter och åligganden, vilka medföljа statsministerämbetet, upptaga innehavarens tid och krafter i den omfattning, att han under vissa delar av året endast undantagsvis kan ägna den ständiga och odelade uppmärksamhet och kontroll åt föredragningen av de rent administrativa målen, som eljest kräves av innehavare utav konsultativt statsrådsämbete.»

Huru konungens inflytande i detta avseende kan göra sig gällande, är förut berört. Till vad därvid blivit sagt behöver i närvarande sammanhang intet vidare tilläggas.

Statsrådskollegernas inverkan till begränsning av statsministerns dirigerande myndighet är utan tvivel beaktansvärd. Väl sitta de flesta statsråden vid statsministerns sida framför allt i egenskap av fackministrar, en del så gott som uteslutande som förvaltningsexperter. Men de stå i de flesta fall icke obetingat till hans förfogande såsom underordnade administrativa medhjälpare. Deras anslutning har i flera fall, särdeles där rekryteringen verkställts ur representationen, vunnits först på vissa villkor, stundom efter långvarigt förhandlande i kritiskt läge genom viktiga koncessioner, ej minst i spörsmål av stor politisk aktualitet. Hänsyn av denna art kunna i avsevärd grad binda statsministerns händer.

Särskilt har, frånsett de exceptionella förhållandena i koalitionsministären Bildt, statsminister Posse av dylika anledningar fått vidkännas betydande inskränkningar i sin rörelsefrihet; friktionen med fackministrarna hämmar vid betydelsefulla avgöranden hans ledarkraft. Symptom av liknande, om än mindre utbildad art, äro även under andra De Geerska ministären iakttagna; bland medlemmarna av statsrådskretsen finnas män med stark självständighetskänsla, politiska aspirationer och fast vilja att öva bestämmande inverkan på regeringspolitikens ledning även i politiska huvudfrågor; sannolikt är att premierministern för deras skull föranlåtits till åtgärder, som icke alldeles harmoniera med hans personliga uppfattning. Liknande gäller — i växlande grad — också övriga ministärer. Även Boström har, särdeles under sin andra statsministertid, laborerat med inre ministreriella svårigheter under utövningen av sin ledarebefattning. Med den politisering av statsrådsposterna som inletts, kunde detta, så länge homogeniteten icke gjordes bättre, ej undvikas. Statsministern har att inrätta sig därefter. I hans ledareutövning måste den medlande funktionen taga en plats, som delvis modifierar den självständiga bestämmanderätten. Men även utifrån dessa förutsättningar äger han betydelsefulla resurser till förfogande; delvis just på grund av nämnda förhållanden erhålla hans insatser sin särskilt stora betydelse för ministärorganisationen.

Initiativ- och planeringsverksamheten utgör statsministerns första och viktigaste uppgift i arbetsledningen inom statsrådet. Liksom han vid de programuppgörelser, som föregå ministärbildning, inom nämnda begränsning övar bestämmande inflytande, så äger han även vid fixeringen av de grundläggande riktlinjerna för ministärens fortgående verksamhet dirigerande myndighet. Honom åligger att tillse, att de aktuella stora reformfrågorna icke för statsrådets administrativa göromål bliva förbi-

sedda eller misskötta. Fackministrarna äro tyngda av förvaltningens anhopade löpande detaljfrågor samt för deras handläggande i allmänhet i främsta rummet kvalificerade. Av dem kan som regel icke djupare insikt i politiska krav, ej heller disponibel kraft för politiskt initiativ och aktivitet förväntas. Statsministern skall ersätta och utfylla, vad härutinnan brister. Hos honom är ansvaret för regeringsverksamhetens politiska drift och stadga i främsta rummet koncentrerat. Han representerar s. a. s. huvudet i ministärorganismen, från vilket de politiska impulserna förnämligast utgå, den pådrivande, enande, stärkande kraften för regeringens politiska handlande.

Statsministern följer med uppmärksamhet riksdagens förhandlingar, är genom personlig närvaro och privata informatörer underrättad om vad där, offentligen i kammarplena eller konfidentiellt i utskott och korridorer, diskuteras, förberedes och beslutas. Han granskar riksdagsskrivelserna allt efter det de successivt inlöpa och underkastar de viktigare bland dem särskild omprövning. Möjligen giva även meddelanden, diskussioner och projekt i pressen eller deputationer och personliga informationer av annan art anledning till begrundande. De uppslag, som sålunda vinnas, föras av honom i vederbörlig ordning vidare.

Statsministern konfererar med den av ämnet närmast berörda fackministern, eventuellt med andra för saken intresserade enskilda statsrådskolleger, överlägger med riksdagsrepresentanter, tillkallar för personlig konferens sakkunniga, i en omfattning och ordning varierande efter omständigheterna. Resultatet utfaller växlande. Antingen i negativ riktning: frågan får efter närmare övervägande förfalla, då tidpunkten befinnes vara olämplig eller projektets sakliga beskaffenhet sådan, att det såsom grundval för regeringsinitiativ är otjänligt. Eller också till förmån för positiv verksamhet: förberedelser för vidare behandling vidtagas. Saken föres efter en tid i mer eller mindre utarbetat skick upp i statsrådsberedningen, vare sig på föredragning av departementschefen, eventuellt biträdd av tjänsteman ur kansliet, eller med statsministern såsom föredragande. Den senare leder förhandlingarna och utövar på deras gång, då spörspålet är av egentlig politisk räckvidd och i allmän beredning föredrages, ett i regel övervägande inflytande.

Utmynnar överläggningen i förordande av undersökningsåtgärd i form av kommittétillsättning, upplägger eller kontrollerar statsministern planeringen av denna. Direktiven för kommittéarbetet utarbetas under hans överinseende, i viktigaste fall egenhändigt; stundom framträder han därvid även utåt officiellt såsom initiativtagare och ledare och framlägger i statsrådet, med anslutning från departementschefer och övriga kolleger, motivering och instruktion (kommittétillsättningarna 1880).

Då parlamentariska krafter insättas i kommittéerna tillser han, att personvalet göres på ändamålsenligaste sätt, även om förslagslistan officiellt alltid frambäres av departementschefen. Vid den definitiva utformningen av förslag underkastar han dem alltid i dessa viktigare fall ingående prövning ur politisk synpunkt, varvid tillses, att de överensstämma med hans allmänna politiska och speciella planer för ögonblicket.

Medlarkallet blir såväl i dessa som i andra frågor, vilka mera direkt härledas ur departementschefernas självständiga verksamhet, vid överläggningarna i statsrådsberedningen eller andra förtroliga konferenser en av statsministerns viktigare och mest krävande uppgifter. Icke sällan uppstå av skilda anledningar meningsskiljaktigheter inom statsrådskretsen. Den normala förutsättningen är emellertid, att enighet skall ernås vid den slutliga handläggningen i statsrådsberedningen, innan frågan framföres i konselj och riksdag. Statsministerns auktoritet och förhandlingskapacitet måste för den skull med all styrka insättas.

Med sin personliga pondus, politiska insikt och övertalningsskicklighet arbetar statsministern för samstämmighet. I vissa fall giver han departementschefen sin fulla anslutning; kolleger av skiljaktig mening förmås av honom att frångå sin avvikande ståndpunkt. Vid andra tillfällen försökes en medelväg; statsministern verkar för sammanjämkning genom modifikation av fackministerns yrkanden under upptagande av från annan sida framförda synpunkter. Kompromiss- och kompensationsmöjligheter givas i skilda riktningar; statsministern lyckas genom smidigt utnyttjande av dessa bilägga meningsskiljaktigheterna. Särdeles vid det årliga uppgörandet av statsregleringen med dess ofta återkommande slitningar under konkurrensen mellan departementens anslagskrav ställes denna hans förmåga såsom mediator och skiljedomare på svåra prov.

Ej sällan måste statsministern själv inskrida såsom främste opponent mot departementschefen. Den senare företräder närmast de speciella synpunkterna från sin fackliga sfär. Statsministern sitter inne med den allmänna överblicken. Han övervakar, att inre enhetlighet och sammanhang mellan regeringsverksamhetens skilda grenar bevaras. Han utövar i detta avseende i förhållande till departementen en överkontroll, ingående i hans allmänna sammanhållande uppgift, som motiverar veto mot eller korrigering i fackministerns yrkanden. Statsministern äger vidare att angiva den politiska begränsningen i vad som bör ske. Hänsyn till förbindelser inom riksdagen, allmänna och speciella taktiska syften på längre eller kortare sikt erfordra ej sällan sovring i materialet och betydande förknappningar på i och för sig önskvärda anslagskrav eller stark revision av ur rent facklig synpunkt välmotiverade projekt

Uppgiften att förmå vederbörande ressortminister till de eftergifter i

sak, som dessa opportunitetssynpunkter motivera, blir därvid ej sällan av synnerligen ömtålig och krävande art. Låter sig vid dessa och ovan berörda konfliktanledningar enighet på en samlande linje, i anslutning till statsministerns strävanden eller liggande inom gränsen för möjliga medgivanden från hans sida, icke ernås, blir utgången i regel avgång för separerande statsråd.[1] Statsministern utväljer ersättare, villig att kontrasignera, vad han och med honom statsrådets flertal funnit lämpligast. Sammanhållningen under statsministerns ledning blir därmed i det officiella uppträdandet i konselj och riksdagsförhandlingar bevarad.

Statsministerns överinseende och personliga handledning av den parlamentariska taktiken under det maktpåliggande förhandlingsarbetet i riksdagen och hans auktoritativa framställande av ministärens kollektiva ståndpunkt giver, på sätt förut blivit relaterat, avslutningen åt denna politiska organisation.

I utbildningen av dessa statsministerns befogenheter söker perioden en huvudgaranti för ministärorganisationens styrka. Den avses skola giva statsrådet den politiska enhet, vilken utan ledareministerns stöd och aktiva insats med den relativt svaga utbildningen av statsrådets homogenitet och solidaritet icke kunnat uppnås. Den uppdelning av arbetsuppgifterna, vilken åt statsrådets främste ledamot överlämnar den politiska ledningen och åt dess övriga ledamöter i främsta hand den fackliga tjänsten, skulle upprätta en kombination av politisk verksamhetskraft och facklig förtjänst, varigenom regeringsarbetet erhölle största möjliga styrka. Statsrådets organisation skulle vinna den ändamålsenliga utformning, som kunde hävda dess ledareroll i statslivet.

Hade planen lyckats? Erbjöd organisationen den lösning av regeringsproblemet, som åsyftades och av den politiska ställningen krävdes? — Svårligen kunde frågan jakande besvaras. Endast delvis och i starkt begränsat mått fyllde ministärinstitutionen i sin hittillsvarande gestaltning de fordringar, som på densamma blivit ställda. I väsentliga avseenden var dess prestationsförmåga otillfredsställande; vid vissa tidpunkter enligt allmän uppfattning avgjort underhaltig.

Den konstitutionella premierministerinstitutionen bidrog i väsentlig mån att höja konseljens sammanhållning och regeringens politiska rörelsekraft. Den förmådde på så sätt under tider, då den uppbars av krafter med högre kvalificering för ledarekallet, åt regeringens verksamhet förläna en styrka, vilken påverkade statsskickets allmänna karaktär i

[1] Statsministerns tillbakaskjutande i, vare sig öppet tillkännagiven eller faktiskt intagen, reservantställning i förhållande till vidtagna regeringsåtgärder är sålunda en politisk monstruositet, som, då det i enstående fall förekommer, innebär oförtydbart tecken på snar ministärupplösning; premierministerns position blir i sådant läge ohållbar: Boström II, i de unionella förhandlingarna 1905.

för regeringen förmånlig riktning genom att i någon mån hålla tillbaka den ständigt förefintliga, oavbrutet påträngande tendensen till maktöverflyttning i motsatt led. Men därhän sträckte sig icke dess förmåga, att den kunde grundlägga en regeringsledning av verklig stabilitet.

Den har icke varaktigt kunnat förhindra en inre författningsutveckling, som successivt vidgat riksdagens kompetensområde under stark inskränkning av regeringens befogenhetsutövning och politiska inflytande. Det konstitutionella balansläget förskjutes alltmer till favör för representationen. »Riksdagen är vorden den drivande kraften uti statslivet i stället för regeringen.»[1]

Väl företräder regeringen, åtminstone i sina bästa stunder, något så när den »enhet i beslut», som regeringsformens stiftare enligt inledningsmemorialets ofta citerade ord begärt av den »styrande makten», låt vara genom en beslutsprocess realiter helt olikartad den ursprungligen avsedda och i författningens första tillämpning följda. Däremot visar den icke nödig styrka i fråga om självständig initiativverksamhet, ej heller vid de uppslag, som vinnas, »full kraft i medlen att dem utföra». Snarare är på regeringen överflyttad den politiska passivitetsroll, som ursprungligen avsetts för den »återhållande» lagstiftande makten: »trög till verkning» — ehuru näppeligen i former, som gör denna inskränkta maktutövning »vislig», ej heller »fast och stark till motstånd».

En alltjämt vidhållen, vid periodens slut från alla meningsriktningar omfattad och skärpt kritik uppvisar med obestridlig styrka defekterna i regeringssystemet. Regeringen har till stor del sig själv att skylla för den pågående depressionen av dess makt och myndighet. I väsentlig mån härledes den ur bristfälligheterna i dess egen politiska organisation.

Ministärinstitutionen lider fortfarande av konstitutiva inre svagheter, vilka senare tiders organisatoriska förbättringar icke nöjaktigt kunnat upphäva. Den har icke ernått nödig stadga och verkande förmåga. Arbetsfördelningen inom statsrådet funktionerar otillfredsställande. Kompromissandet mellan de politiska och administrativa kraven visar i den kombination, som regelmässigt användes, tydliga svagheter. De senare äro alltjämt relativt väl tillgodosedda; förvaltningsgöromålen skötas i allmänhet med rutinerad säkerhet och icke utan drift. De förra däremot bliva icke tillräckligt beaktade; fortfarande äro de politiska uppgifterna, särdeles under vissa tider, tillbakasatta i en omfattning, som på regeringens allmänna ställning inverkar synnerligen menligt.

En inre slitning mellan byråkratiserande och politiserande tendenser förmärkes, som i hög grad nedsätter regeringens handlingskraft och all-

[1] Fahlbeck, Sveriges författning, s. 190.

männa prestige. Ministärorganisationens stabilitet är ej starkare än att gång efter annan, och ännu vid periodens slut, inre upplösningssträvanden avgjort vinna överhand; den byråkratiserande tendensen bryter interimistiskt igenom och föranleder svåra återfall. Även i tider, då kvalificeringen på ledarposten varit den bästa, har den inre hämningen försvårat starkare maktutveckling. Endast till viss begränsad grad förmår premierministern genom sina ledande och samlande insatser övervinna friktionen i den tungt arbetande fackliga statsrådsapparaten samt ersätta och utjämna bristerna i den inre sammanhållningen. Blir denna senare genom felande enhetlighet i allmänpolitisk åskådning och svag överensstämmelse rörande praktiskt politiska mål alltför hårt anfäktad, uppstår en inre spänning, som påfrestar ledareauktoriteten intill bristningsgränsen och starkt nedsätter regeringens arbetskraft. Det gavs från senaste tid, särskilt i det andra Boströmska experimentet med »samlingspolitisk» ministärsammansättning, exempel, vilka tydligt ådagalade riskerna på denna punkt för premierministerns ledaremyndighet och därmed för regeringens samlade verksamhetsförmåga.

För att ministärorganisationen skulle kunna bestå ledarprovet i det nya, mer än någonsin krävande politiska läge, som med pågående förändringar på senaste tid inträtt, och giva en lösning åt de maktpåliggande uppgifter, vilka anhopats och med oavvislig styrka krävde snar och effektiv regeringsbehandling, måste en målmedveten revision vidtagas. I närvarande skick motsvarade den icke behovet. Utan ändamålsenlig anpassning av ministärinstitutionen efter rådande politiska betingelser var en fortsatt och accelererad depressionsprocess med total underminering av första statsmaktens politiska myndighet att vänta. Regeringsproblemet kunde ej längre skjutas å sido eller flyttas på framtiden. Det bildade i närvarande stund den centrala reformfrågan, för statsskicket av vitalaste innebörd.

Direktiven för en sådan ombildning voro av den politiska situationen i vissa allmänna drag givna. Utvecklingslinjerna i det författningsliv, som i det föregående genom skilda tidsskeden och under växlande synpunkter studerats, konvergera mot ett samlat, i sin allmänna tendens oförtydbart klart och bestämt resultat: Fastare samverkan, starkare koncentration bildar en essentiell förutsättning för regeneration av regeringsmakten. Därhän pekar utvecklingen på en yttre linje; endast genom starkare utbyggande av den politiska förbindelsen inom representationen kan regeringen ernå en politisk plattform med bärighet för stark regeringsledning. Statsrådets inre gestaltning kräver nödvändigtvis en däremot svarande politisk konsolidering. Ändamålsenlig reformering av den rättsliga organisationen till större tjänlighet för politisk initiativverksam-

het, starkare beaktande av den politiska jämte praktiska kapaciteten även vid rekryteringen av fackministerposterna samt enhetligare politisk läggning av statsrådssammansättningen måste åvägabringas.

Med en dylik förstärkning av arbetsordning och personaluppsättning, vilken, utan förfördelande av behörig hänsyn till de administrativa kraven, bättre tillgodoser fordringarna på hög kapacitet i de alltmer krävande politiska uppgifterna, funnos möjligheter för handen för ministärinstitutionen att, under ledning av en stark premierministermyndighet, erhalla den inre samling, ambition och ledarmyndighet, som förmådde avvärja den påträngande kongressionalistiska tendensen. Endast på den linjen kunde »den styrande maktens verkningsförmåga» vinna effektiv upprättelse.

Bihang för större noter.

»För att så litet som möjligt utsätta sig för att hela statsrådet enhälligt skulle yttra en motsatt tanke mot den, konungen hade uti någon fråga, ställde han så till vid utnämnandet av statsråd, att han alltid hade en, som han kunde påräkna skulle förena sig med honom.» Ulfsparre, Historiska anteckningar, s. 139. Såsom exempel på beslut mot enhälligt statsråd må anföras passevolansfrågan 1829. Schinkels minnen XII: 1, 133 f.; anföranden av Geijer och Svedelius, Pr. X, 408 f., 414 f., Anckarsvärd-Cederschöld contra Wetterstedt-Nordin: Ad. 47: 73 ff., 123 f., 129 ff., 143 f. Dissentierande meningar inom konseljen i ärenden, vilka såsom propositioner eller skrivelser expedieras till ständerna (tillsammans med respektive statsrådsprotokoll) äro eljest icke så vanliga, som av den oppositionella kritiken syntes framgå. I de till riksens ständer 1834—35 avlåtna propositioner och skrivelser befinnas separata meningar (vare sig hänförda blott till särskild, avvikande motivering eller utsträckta även till olika hemställan) hava inom konseljen yttrats i ett halvt dussin mål (varav inom statsregleringspropositionen tvenne); 1840—41 konstateras ett och ett halv tiotal motsvarande fall (på ett undantag när alla förekommande före konseljskiftet vid departementalreformen; fyra på statsregleringspropositionen). Statsrådets ledamöters (eller övriga statsrådets ledamöters) »underdåniga enhälliga tillstyrkande» av föredragandens hemställan är sålunda för dessa frågor regel. Man undviker så långt möjligt att inför riksdagen och offentligheten framträda med uppbruten front. Något annorlunda ställer sig saken i andra konseljärenden, särskilt rättsfrågor, där återhållsamheten i detta avseende är mindre utbildad. F. ö. bör beträffande bruket av reservation till protokollet uppmärksammas vissa egenheter i den politiska praxis, vilka med hänsyn till statsrådens förhållande till konungen reducera betydelsen av den officiella, utåt kungjorda enhälligheten. Härom giver Skjöldebrand, Memoarer V, s. 230, upplysande notiser: I normala fall kommer statsrådets skiljaktiga mening icke till synes i protokollet. Man nöjer sig med att hava yttrat den. Att fordra dess insättande i handlingarna kunde synas mot konungen fientligt; det skulle tydas såsom en protest mot hans beslut — och ständerna kunde få anledning till anmärkningar och ledning för argumenteringen till stöd för anmärkningarna. S. finner dock detta förhållande något oegentligt; övriga statsråd gilla det emellertid i allmänhet. *S. 14 not 1.*

Dock bemötas enligt regel icke anmärkningar framställda vid dechargebehandlingen. Frånsett undantag vid riksdagen 1815, då hovkanslern af Wetterstedt mot framställd enskild, av KU. icke biträdd, anmärkning försvarade tvenne statssekreterare, och vid 1818 års riksdag, då f. statssekreteraren Wirsén uppträdde till försvar för egen del mot av KU. framställda anmärkningar och samtidigt upplåste ett av fungerande statssekreteraren Quiding uppsatt skriftligt försvarsmemorial, hava statsråden såsom praxis vidhållit, att ansvarighetsfrågans avgörande i ståndén borde företagas utan deras ingripande och närvaro. Andersson, a. a., s. 30 f., 54, 178; jfr s. 101 not 4. Vid riksdagen 1840—41 bryter man emellertid försiktigt med denna regel. Sex f. d. ledamöter av rådkammaren uppträda vid dechargedebatten $^{11}/_{7}$ på riddarhuset med försvar för de åtgärder, för vilka de i KU:s anklagelseakt blivit påtalade; en f. kollega försvarar på liknande sätt sin sak hos prästeståndet. Dessutom är fungerande justitiestatsministern Posse närvarande vid riddarhusförhandlingarna samt ingriper t. o. m. vid ett tillfälle, vid tvist om grundlagsrättslig formfråga i förhandlingsproceduren, med eget yttrande. Ad. IX, 194. I övrigt bevarar emellertid det sittande statsrådet tystnad. — I övrigt observeras, att antalet yttranden från statsrådsmedlemmar uppnår synnerligen höga tal. Så befinnes vid 1828—30 års riksdag av statsministrar och statsråd hava avgivits sammanlagt över 300, av statssekreterare ungefär 200, av hovkansler och ene generaladjutanten (Brahe) vardera omkring 90 anföranden. Vid sessionen 1834—35 äro yttrandena från stats- *S. 15 not 3.*

ministrar och statsråd vid pass 180, från statssekreterare uppemot 700 (varav lejonparten, över 600, på Hartmannsdorff!), av hovkanslern omkring 90 och av generaladjutanten Brahe omkring 70. — Detta är ju synnerligen höga siffror. Rent numerärt sett är yttrandefrekvensen stigen till en höjd, som aldrig senare, ej ens under tvåkammarriksdagen, åter blivit uppnådd. För närmare uppskattning och jämförelse med senare tider bör emellertid särskilt beaktas riksdagsperiodiciteten, sessionernas längd och de av den omständliga riksdagstekniken förorsakade talrika upprepningarna av anföranden i samma ämne, vilka sänka den kvalitativa betydelsen, samt, i avseende på den reella verkan för allmän riksdagspolitisk kontakt och preparation, det begränsade forum, inför vilket anförandena blivit hållna: en kammare av fyra.

S. 29 not 1. Fåhræus, Skildringar, s. 32 ff., Palmstierna, Berättelser, s. 81 ff., Ulfsparre, Historiska anteckningar, s. 249 ff., Stenhammar, Bilder II, 92 ff. — Programmets sex punkter (hos Fåhræus, s. 39, not 1 anförda) hava en rätt vag och summarisk karaktär. Såsom första ansats till ministeriellt regeringsprogram och i detta hänseende ett tillmötesgående för en av den liberala oppositionens gamla fordringar hava de emellertid stort intresse. Programmets anslutning till vissa inom ständerna formulerade reformfordringar (Hans Janssons, av Lars Hierta uppsatta, adress i bondeståndet) påpekas av Brusewitz, tidskr. Forum 1920, s. 302. Jfr Palmstierna, Berättelser, s. 73 ff., Aftonbladets programartikel $^{21}/_{2}$, refererad hos Warburg, J. G. Richert, II, 15, samt Anckarsvärds energiska fordran på »emellan de utkorade personerna vid ny ministärbildning på förhand ingången överenskommelse om de större och förnämsta regeringsprinciperna», $^{8}/_{4}$, Ad. V, 163 ff. — Rörande de vid statsrådens tillträde ställda särskilda betingelser samt konungens stora ömtålighet för inskränkningar på denna punkt i den regelmässiga, principiellt betonade självbestämmanderätten och handlingsfriheten, se f. ö. särskilt Ulfsparres notiser (korrigerade och kompletterade av utg. Boëthius, s. 308). DA. $^{30}/_{3}$ hade antytt, att Posse för sin utnämning uppställt vissa fordringar. Karl Johan blev däröver utomordentligt indignerad; ett dylikt föreskrivande av villkor innebure en ren orimlighet eller förhävelse. P. föranlåts dementera: Han har »icke ang. sin utnämning personligen haft någon kommunikation med H. M. K. samt således icke heller inför H. M. kunnat framställa varken det ena eller andra villkoret». DA. $^{31}/_{3}$. Kommunikén är, som synes, ställd på skruvar; att P. verkligen i någon form och förmedling ställt särskilda betingelser uteslutes icke och påstås bestämt från annat håll (Fåhræus, s. 33, Liljecrona, s. 96 ff.). I varje fall är denna konungens djupa motvilja och känslighet för strävanden till självständiggörande av statsrådens ställning signifikativ. Intermezzot kastar ett slagljus över det inre läget inom regeringsmakten. Jfr konungens yttrande till konseljen vid ett senare tillfälle (enligt Leijonhufvud, Minnesanteckningar, s. 270) i anledning av ett förekommande ärende rörande statsrådsutnämning: En kandidat finge ej »tillåta sig den uppstudsighet att fästa villkor, koncession eller annat dylikt vid sitt inträde i rådet» — —. Beträffande projekten att genom utnämning av framskjutna representanter för ståndsmajoriteterna (Palmstierna-Heurlin) giva statsrådet en ställning såsom politisk fusionskonselj lämna memoarerna intressanta vittnesbörd.

S. 31 not 4. En »uppenbar karrikatyr på departemental-styrelse», enligt Heurlins skonslösa kritik av konseljen, Schinkels Minnen XII, 2, bil. E, n:r 1. Jfr Palmstierna, Berättelser, s. 98, Stenhammar, Bilder II, s. 182. — Reservationssystemet, ett av de främsta symptomen på den byråkratiska svagheten, fortfar väsentligen som förut. Vid 1844—45 års riksdag anmärker KU. i sitt dechargememorial, n:r 18: »Vid läsningen av statsrådsprotokollen har det i övrigt fästat konstitutionsutskottets uppmärksamhet, att under större delen av den tidrymd, som de granskade protokollen omfatta, regeringsärenden icke sällan förekommit, uti vilka besluten mer eller mindre avvika från statsrådets enhälliga underdåniga tillstyrkanden.» Huvudsakligen gäller detta befordringsmål och en del mindre viktiga ärenden, dock även ett antal (fem) uppräknade av större betydelse. — Oppositionens klander riktar sig mot, att de »underdåniga föreställningarna» ej skärpts till kontrasignationsvägran. Direkt syftar kritiken i uppseendeväckande form mot »allenastyrandet» och den personligen, utan rådgivare-betäckning framträdande monarken. Jfr hos Warburg, J. G. Richert II, 35, anförda uttalanden av konungen från ifrågavarande tid.

S. 39 not 3. Proceduren vid ministerskiftet är anmärkningsvärd. Någon gemensam demissionsansökan från de avgående nio statsråden avlämnas icke. I detta avseende håller

man fast vid den ståndpunkt, som 1840 av konungen gjorts gällande gent emot rådgivarnas böjelse till dylik »sammansättning». Ur konstitutionell synpunkt anses samfälld avskedsansökan oegentlig, dels tydligen emedan den politiska sidan av motiveringen därigenom blir mer än tillbörligt pointerad, dels därför att en precedens på så sätt skulle givas för solidarisering mellan rådgivarna, som skulle kunna betaga konungen hans fria, för varje särskilt fall efter omständigheterna lämpade, prövningsrätt, slutligen även då det befinnes förenat med vissa svårigheter att inpassa en sådan gemensam ministeriell demissionsaktion i de grundlagsrättsliga gängorna. Tillvägagången vid ministerskiftet planeras följaktligen sålunda: Avskedsansökningarna nedskrivas och ingivas av statsråden var för sig. Därefter föredragas dessa i konselj $^{10}/_{4}$ av civilministern. Först behandlas på så sätt demissionsskrivelserna från statsrådet Faxe, justitiestatsministern Posse, utrikesstatsministern Ihre, statsråden Staël von Holstein och Munthe, vilka avskedsansökningar av civilministern successivt föredragas (varvid vederbörande statsråd icke äro i konseljen närvarande; Posse avträder omedelbart förut, övriga äro från början frånvarande). »Enligt statsrådets underdåniga tillstyrkande» behagade konungen bevilja nämnda ledamöter av konseljen var för sig begärt avsked. »Kongl. Maj:t täcktes därefter i nåder utnämna och förordna» till deras efterträdare: såsom justitiestatsminister Sparre och utrikesstatsminister Stierneld, såsom statsråd Sandströmer och Wallensteen. Dessa inträdde, avlade ämbetsed och »intogo sina platser bland statsrådets ledamöter». Sedan avträdde krigs-, ecklesiastik- och sjöministrarna samt statsrådet Wærn, föredrogos av civilministern deras avskedsansökningar och beviljades dessa av konungen (utan att protokollet härvid omnämner tillstyrkande från statsrådet), varefter efterträdare utnämndes.

De övriga ståndens lade konstitutionsutskottets betänkande till handlingarna, *S. 40 not 1.* borgarståndet »med huvudsakligt gillande av de framställda anmärkningarna» och med enskilt uttalande (genom Schartau), att konseljen »i sin närvarande sammansättning icke motsvarar det allmännas behov och tidsomständigheternas krav», prästeståndet sedan anmärkningspunkterna var för sig gillats, ridderskapet och adeln utan att till beslutet anknyta något omdöme. De från anmärkningar friade statsråden voro justitiestatsministern Posse och civilministern J. F. Fåhræus. — O. I. Fåhræus, Skildringar, s. 259 f., framhåller som sin mening, att dechargefrågan icke var bestämmande orsak till ministerskiftet. Vid likartade fall hade därvid icke fästs den vikt, att vederbörande statsrådsledamöter funnit sig föranlåtna att resignera. Och vid ett föregående tillfälle hade konung Oscar, då en departementschef av liknande anledning hemskjutit frågan om sin avgång till H. Maj:ts gottfinnande, uppfordrat honom att kvarstanna, enär H. Maj:ts förtroende till honom icke vore rubbat. (Fåhræus själv, dec. 1844, mot vilken anmärkning av tre stånd med gillande lagts till handlingarna; dock i mindre betydelsefullt avseende. Jfr Stenhammar, Bilder III, 75 f.) F. ö. avgick ju också justitiestatsministern, som gått fri från anmärkning från konstitutionsutskottet. Och de statsrådsledamöter, som hade säte och stämma på riddarhuset, avhöllo sig från allt svaromål på anmärkningarna. Det tydde på, »att ministärens avgång var bestämd, innan dechargefrågan hos ständerna förekom.» — Trolle-Wachtmeister, Anteckningar och minnen II, s. 262, 266 f., tillmäter dechargedebatten något större betydelse: Den påskyndade, om också ej i främsta hand förorsakade ombytet. Jfr Ekholms omdöme i Bg 1850—51, III, 185 f. — Reuterdahl, Memoarer, s. 278, relaterar, enligt honom lämnade upplysningar, huru konungen genom justitiestatsministern skulle givit statsråden concilium abeundi: Tiderna och rikets väl samt representationsfrågans läge påkallade konseljombyte. Ett visst motstånd skall hava yppats från statsråden vid denna underrättelse. Man ville avskedas, ej begära avsked. I synnerhet skall konsultative Staël von Holstein varit bestämd. Statsråden anse tydligen för sin del ej; att avgörande motiv för demission föreligga. Emellertid ändade saken så, att, efter det konungens mening närmare inhämtats genom utrikesstatsministern, statsråden inlade ansökningar om avsked. Huvudsakligen överensstämmande skildring hos Stenhammar, Bilder III, s. 290 f., Palmstierna, Berättelser, s. 56.

Den stora betydelse, som tilldelas allmänna opinionen vid regeringspolitikens *S. 40 not 2.* allmänna planering under denna tid, är i ögonen fallande. I tidens liberala teori i allmänhet, ej minst hos dess moderata varianter med deras vaga, mångtydiga anläggning, är den given en central plats. Föregående skisserade framställning av periodens idéhistoria har haft anledning att genomgående framhålla detta. Särskild anledning

att stödja sin teoretiska byggnad till allmänna opinionen äger för övrigt den svenska liberalismen i den bestående representativa ordningen. Ständernas, närmast de oreformerade tvenne högre ståndens, ofullkomlighet såsom organ för nationalviljan och deras isolering i »nationens opinion» blir alltmer framträdande. Allmänmeningen, sådan den i pressopinionen uttalas, tillgripes då subsidiärt såsom det sannare uttrycket för nationens upplysta allmänna vilja och såsom i närvarande läge enda rätta basis för en »national»-parlamentarisk regering. De lägre ståndens, såsom inom riksdagen representerande den närmaste anslutningen till angivna folkopinion, givas samtidigt en större vikt än representationens övre hälft. Deras mening göres till utslagsgivande. Till dem skall tyngdpunkten i regeringens parlamentariska position förläggas. — Att Oscar I med sin allmänna receptivitet tagit intryck av dessa tankegångar och, särdeles vid denna tidpunkt, är känslig för det allmänna opinionslägets, d. v. s. den övervägande pressopinionens, växlingar är till fullo styrkt. De inverka som en noga observerad och inflytelserik politisk realitet i regeringssystemet. Även på det område, där konungens tilltro till egen förmåga och anspråk på självbestämmanderätt äro som störst, inom utrikespolitiken, kunna påverkningarna tydligt skönjas. Konungen leder, men med hänsynstagande till »allmänna rösten», den offentliga kritiken. Att ej bryta med dess allmänna utslag, som vid denna tid i utrikespolitiska, särskilt skandinaviska, spörsmål äro särskilt prononcerade, blir för honom ett nära beaktat ledmotiv. Specialundersökningar hava därom från här närmast berörda tidsskede givit intressanta vittnesbörd. E. Löfgren, Sverige-Norge och danska frågan 1848—49 (Uppsala 1921), särskilt s. 38, 127, 136 f., 266. Inom inrikespolitiken giver representationsfrågans behandling det främsta beviset; och i samband med denna 1848 års ministerskifte. — Till bestyrkande av motivläget vid detta må för övrigt hänvisas till motsvarande fyra ministerombyten i Norge 1848. Till sin allmänna karaktär äro de till viss grad överensstämmande med de svenska. De betecknas såsom personskiften med anmärkningsvärd hänsyn till allmänna opinionen. Baetzmann, Det norske statsraad, s. 81 ff.

S. 43 not 1. Palmstierna erkänner det »lysande undantag», som Gripenstedt utgjorde i detta avseende, men erinrar, att han »för sin fulla utveckling behövde åtta års erfarenhet inom konseljen samt grundliga studier efter inträdet i densamma». Under tiden höll han sig uppe genom sin ovanliga talegåva. P. tillägger några ironiska anmärkningar om de »improviserade statsrådinnorna med dittills obekanta namn» och deras isolerade ställning i det förnäma sällskapslivet. Jfr Stenhammar, Bilder III, 171, Fåhræus Skildringar, s. 137. — Än starkare uttryck för de exklusiva synpunkterna i aristokratiska byråkratiska kretsar, även där de till teorien bekände sig till en viss reformistisk åskådning, giver C. A. Leijonhufvud i sina Minnesanteckningar från en något äldre tid. »Etikettens yttre anspråk» och den i regelmässig ämbetsmannakarriär bestyrkta fackmannakunskapens stränga krav äro av honom starkt framhållna. Han finner sig i en Heurlins statsrådsutnämning, ehuru han ej underlåter anmärka, att »det är något eget, men därför icke något oformligt eller opassande, ehuru mot slentrian och äldre vanor, att se prästkragen inom konseljen». Men han uttalar starka bekymmer över Posses justitiestatsministerutnämning 1840, då välkvalificerade män i hovrätter, högsta domstol och hövidsmannabefattningar bliva förbigångna av en man, som i ynglingaåren setat underordnad ledamot i Svea hovrätt under några sessioner, för mer än 18 år sedan hållit två ting ss. ordinarie lagman, varefter han »föga arbetat i allmänhet, men platt intet i juridik». Han borde ej mottagit ett ämbete, »därtill han ej blivit uppvuxen» (s. 228 f., 268). Med beklagande konstaterar L. (s. 365), några år senare, att »inflytelsen av ett gediget aristokratiskt element i samhällsformationen» är i avtagande. En jämförelse mellan sittande statsråd och det riksråd med lysande namn, som förde regeringen jämte änkedrottningen under Carl XI:s minderårighet, exemplifierar detta förhållande och styrker hans bekymmer!

S. 44 not 1. Att börden och den sociala rangen alltjämt bibehållit ett avsevärt inflytande är därmed icke bestritt. De Deer, Minnen I, 151, vitsordar f. ö. för senare delen av 1850-talet och närmaste tid detta förhållande. Fortfarande äro flertalet statsrådsledamöter frälse, av börd eller genom nobilisering. I de nya statsrådsbefattningarna hava ännu intill regentskapet 1857 blott suttit tolv ofrälse bland trettionio innehavare: i statsministerbefattningarna ingen, ehuru förslag därom varit uppe (justitieråden Bredberg och Isberg, expeditionssekreteraren, häradshövding Richert). Likaledes hör till

undantagen, att statsrådsbefordran går utanför de högre ämbetsmannasfärerna. Men en förskjutning har dock börjat förmärkas under konung Oscar, även om han ej till fullo omsatt sina idéer från yngre år i verklighet. Man erinrade sig, hur livligt han tidigare sympatiserat med och verkat för den första ofrälse statsrådsutnämningen ur borgarståndet (Schinkels Minnen XII: 1, 6). Ja, det berättades, att han på den tiden ej ställt sig avvisande till de för traditionell uppfattning monstruösa, chockerande förslag om »en ärlig svensk bonde», »någon utmärkt och förståndig svensk bonde» såsom representant för »det oegennyttiga, från ränker och kotteriförhållanden skilda, enkla, rena, sunda, ärliga, svenska bondevettet» i statsrådet, d. v. s. närmast på konsultativ post, vilket projekt från radikalt håll förordats. Anckarsvärd 1840 Ad. V, 164, Liljecrona, Dagbok, s. 123 f.

Under en tidrymd av i runt tal 13 1/2 år (från Oscar I:s tronbestigning mars 1844 till kronprins Karls regentskap september 1857), sitta 36 statsråd vid konungens rådsbord. Beaktas därtill, att en del omflyttningar inom konseljen mellan olika poster ägt rum genom avancemang från konsultativ till departementchefsplats — i allt fyra fall — befinnes, att taburetterna i medeltal bytt innehavare ungefär tre gånger eller efter vid pass 3 1/2 år. Ministerförbrukningen är ju tämligen stor, om man jämför den med motsvarande tal för tiden före 1840 (med dess medellivslängd på 6 à 8 1/2 år). Mellanskedet 1840—44 hade i detta avseende förmedlat övergången. Då hade, från den nya statsrådsorganisationens ikraftträdande, maj 1840, på fyra år tio statsrådsombyten ägt rum på de tio taburetterna. — Fördelningen av ministerskiftena på de olika posterna är rätt jämn. Avgångsfrekvensen är skäligen ensartad. Det går ej, såsom före 1840, att urskilja vissa grupper med starkt skiljaktig stabilitet. Huvudsakligen samma krafter äro verksamma och framkalla skiften på den ena taburetten såväl som på den andra. — Bland statsråd med särskilt långvarig tjänstetid förtjäna nämnas bröderna Fåhræus, Olof Immanuel och Fredrik, vilka efterträdde varandra såsom civilministrar och såsom sådana ledde departementet i sju (från 1840) plus nio år, vidare Sparre justitiestatsminister i åtta, Ihre ecklesiastik- (från 1840) och utrikesstatsminister i likaledes åtta, Munthe finansminister (från 1842) i sex, Staël von Holstein konsultativ (från 1841) i sju år. De 1857 sittande statsråden Gripenstedt och Wallensteen med vardera nio konseljår hava ävenledes hunnit samla långvarig erfarenhet i rådkammaren. Statsrådsveteraner av den förflutna tidens rang kan perioden likväl ej uppvisa. *S. 44 not 2.*

Skatteregleringsfrågan, Sandströmers speciella reformärende, föranleder redan tidigt brytningar mellan honom och konungen. Ett brev från Sandströmer till Genberg, dat. 17/8 1848 (Genbergska samlingen, Lunds universitetsbibliotek), giver en intressant inblick i ställningen. Några partier av detsamma må meddelas. Med anledning av vissa meddelanden, vilka Genberg lämnat i brev av 12/8, rörande konungens ställning till skatteförenklingsfrågan, som vid denna tid stod främst på dagordningen i riksdagen, skriver Sandströmer: »Man äger i ett konstitutionellt samhällsskick rättighet att vänta, att regenten icke, och minst uti frågor av så stor vikt som den förevarande, skall på sidan om sina rådgivare och utan deras vetskap, söka att bestämma ständernas beslut, genom att på förhand tillkännagiva, vad han ämnar göra, vilket väl icke lämpligen bör bestämmas, förr än regenten hört sina rådgivares meningar och prövat de skäl, som till stöd för dem kunna anföras. Man har redan sett, huru de dylika enskilda kommunikationer, som förr under loppet av denna riksdag ägt rum, blivit (uppfattade), och jag tror icke, att sådant är nyttigt för H. M:t själv. Att rådgivarna därigenom kompromitteras är klart, och särdeles gäller det den, som egentligen är ansvarig för vad i den saken göres och som utarbetat det förslag, vilket är i fråga.» S. vill ej stå till förfogande att expediera beslut stridande mot eget förslag. Han har av konungen blivit desavouerad. Han har följaktligen blott ett parti att taga: avgå — —. Emellertid kvarstod Sandströmer tills vidare. Upprepade meningsskiljaktigheter visade likväl tydligt motsättningen till konungens, av övriga statsråd i de flesta fall utan starkare motstånd biträdda, konservativa politik. Ett flertal finansministerns separata reservationer till statsrådsprotokollet betygade denna (såsom upplyses 1850—51 Bg. III, 215). När, efter det berörda proposition 1848 i sina huvuddelar genom de högre ståndens av riksdagen avslagits, nytt regeringsförslag i ämnet till följande riksdag utarbetades med betydande moderering enligt konungens vilja, vägrade S., som fortfarande vidhöll sitt förra reformförslag (Bg. 1850—51 III, 207), biträda detta. Han inlämnade sin avskedsansökan, vartill motiv även hämtades från representationsförslagets fall (Fåhræus, Skild- *S. 45 not 2.*

ringar, s. 309). Kontrasignationen fick verkställas av t. f. finansministern (och propositionen åtföljes av reservation från tvenne statsråd).

S. 52 not 2. I riddarhusdebatterna deltaga statsråd i anmärkningsvärd utsträckning. Ett överslag för riksdagarna 1844—45, 1850—51, 1856—58 giver vid handen, att vid den mellersta av dessa avgivits något över 80, vid vardera av de två övriga i det närmaste 170 anföranden. De flesta statsrådets adliga ledamöter hava, mer eller mindre flitigt, begagnat sin tillträdes- och yttranderätt. — Särskilt iakttages deras uppträdande i dechargedebatterna, i anslutning till det föredöme som härutinnan, med frångående av dittills gällande praxis, senast 1840 givits, i det att då f. konseljmedlemmar ingått i svaromål vid anmärkningar från KU. mot åtgärder vidtagna under deras statsrådstid (ovan s. 15, not 3). Nu träda även fungerande statsråd i breschen mot KU.-aktionerna enligt § 107 RF. (jfr 1815, 1818). Vid riksdagen 1844—45 lämna statsråden Grubbe och O. I. Fåhræus i vardera tvenne yttranden utförligt försvar för regeringsåtgärder, vilka i KU:s anmärkningspunkter blivit påtalade. Efter tystnad från statsrådets sida 1847—48, 1850—51, återupptages en liknande och synnerligen energisk försvarsaktion vid riksdagen 1853—54 av Palmstierna och Gripenstedt, vilka, dels å egna, dels å statsrådskollegers vägnar, avgiva upprepade, utförliga yttranden under dechargeförhandlingarna (se särskilt motivering för ingripandet Ad., 9: 44, 49). På överensstämmande sätt förfares vid riksdagen 1856—58; C. G. Mörner och Lagerheim sköta därvid försvaret. — Särskilt bör anmärkas, huru det k. representationsförslaget 1848 i sin mån giver ett uttryck åt insikten hos vederbörande om nödvändigheten av nära förbindelse mellan regering och representation. Dess RO. § 128 lämnar statsråden ex officio tillträde till riksförsamlingens båda kamrar. En princip var därmed för första gång på regeringshåll accepterad, som skarpt bröt med äldre maktsöndringsdoktrin. Se härom de samtida kommentarerna av C. F. Wærn, Bör det vilande representationsförslaget antagas eller ej? Sthlm 1850, I, 50 ff., III, 3 ff. (varom vidare nedan s. 115 f.). — Beträffande kontakten mellan regering och representation utanför de officiella ståndsförhandlingarna, i det diskretionära preparationsarbetet, observeras, att därvid fortfarande kommittévägen nyttjas. Dock äro de fall, då statsråd sitta såsom ledamöter och ordförande i kommittéer av mer eller mindre riksdagspolitisk sammansättning, i avtagande. Clason, Statsrådsmedlemmar såsom kommittéledamöter under tiden efter 1809. Festskrift till P. Fahlbeck, s. 155. Under ifrågavarande tid förekommer ett typiskt fall av »parlamentarisk» kommitté: den, i anledning av en riksdagens skrivelse, 1846 tillsatta representationskommittén, sammansatt av 12 för ledamotskap av ständen valbara (3 tagna från vart stånd) samt 3 ofrälse ämbetsmän. Justitiestatsministern hade K. Maj:ts uppdrag att, »så ofta hans ämbetsgöromål det medgåve, såsom ordförande övervara kommitténs överläggningar utan att i besluten deltaga». Att regeringen och speciellt konungen (närmast genom kommittéledamoten Henning Hamilton) på kommitténs arbete och ståndpunkt övat starkt inflytande, visste tidningarna ryktesvis att förmäla. Jfr Dalmans bestämda uppgifter, Några anteckningar från våra ståndsriksdagar V, 88.

S. 53 not 1. Exempel på sådan konungens separering från statsråden erbjuder riksdagsbehandlingen av tulltaxefrågan 1848, vid vilken konungen, med anledning av vissa opinionsyttringar och sedan statsråden vägrat taga en förut avlåten proposition tillbaka, bestämt uppmanat bevillningsutskottet, i förhandlingar med ledamöter av detsamma samt i ett till utskottet avgivet skriftligt yttrande, att avstyrka regeringsförslaget. I Posttidningen n:r 87 avtryckes detta konungens avstyrkande yttrande i officiell form. Se f. ö. Fahræus, s. 264 ff., Trolle-Wachtmeister II, 259, Montgomery, Svensk tullpolitik 1816—1911, s. 61. — Ett annat fall av samma karaktär är konungens ställningstagande till behandlingen 1850 av vilande regeringsförslaget i representationsfrågan. Fåhræus, s. 300 ff. (jfr dennes indirekta kritik, s. 193), Ur H. Hamiltons brevsamling I, 54, Warburg, J. G. Richert, II, 323, Sveriges Historia IX: 2, 39 ff. — Ytterligare belysande exempel giver Palmstierna, s. 146, 148: Konungen överlägger 1848 med Palmstierna, såsom de konservatives ledare och ordförande i statsutskottet, rörande statsregleringen, »som grundligen genomgicks i alla dess detaljer», varvid konungen i olika, av P. uppräknade, delar, delvis i enlighet med hans råd, eftergav och ändrade regeringens äskanden samt bl. a. »lät meddela statsutskottets medlemmar och andra, uppsatser med förändrade sifferbelopp å en del för nödiga ansedda statsutgifter, samt å beräkningarna av inkomsterna». Konungen samtyckte även att lugna bondeståndet genom avstående under

vissa villkor för denna gång från vissa förhöjningar av brännvinsskatten och från utsträckning av beväringsmanskapets övningar. F. ö. »betygade sig konungen öppet hysa blott ringa förtroende till sina egna rådgivare». Detta var i begynnelsen på riksdagen, då konungen syntes luta mot en konseljrekonstruktion i konservativ riktning. — Den konstitutionella oegentligheten i detta sätt att gå tillväga påpekades från liberal sida. Se exempelvis Anckarsvärd i dechargedebatten 1848, Ad. IV, 13.

S. 63 not 2.

De ungefär samtidiga tvenne ministerskiftena i Norge nov.—dec. 1858 präglas av samma personliga drag och tolkas i allmänhet på motsvarande sätt såsom utslag av den nye regentens vilja att uppehålla ett personligt regeringssystem, oberoende av hänsyn för allmänna opinionens och stortingets önskningar. Statsrådets i Kristiania ordförande, Vogt, jämte statsministern i Stockholm, Due, erhöllo uttryckligt concilium abeundi och demissionerade »for kongelig vilje». M a n t h e y, Dagbøger I, 84, relaterar, huru regenten skrivit ett brev till Vogt »hvori denne forestiller ham, hvor slemt det vilde være, om Han nys forud for Stortinget eller under dettes Samvær skulde blive nødt til at foretage Forandringer i Raadet — noget som paa Grund af Vogts høje Alder let kunde blive Tilfældet — og beder ham derfor om nu at tage sin Afsked.» I statsrådet blev vid underrättelsen härom allmän konsternation. »Det er, ligesom Enhver siger til sig selv: idag Dig, imorgon mig.» Man framhåller, att regenten ej kan välja en ny medlem i statsrådet utan att höra detta, såsom utvecklats i ett utlåtande 1843. Även hade konung Oscar blott en enda gång underlåtit att rådföra sig med sitt statsråd o. s. v. Hagerup förklarar: »Hvis han blev opfordret til at tage Afsked, uden at hans Collegeer eller Stortinget var misfornøjet med ham, vilde han negte saadant og tvinge Kongen til at give ham Afsked.» Han anför såsom stöd härför exempel från Fox's tid. »Man bør ej udtræde af Raadet, fordi Regenten ønsker det, saalænge man har sine Collegers og Stortingets Tillid.» Manthey genmäler, att »vi ikke have parliamentarisk Regjering; det kan lidet nytte at være i Kongens Raad, naar man ej besidder hans Tillid — —.» Utgången blev emellertid den förut nämnda. Birch-Reichenwald och Sibbern, den förre kronprinsens vän och förtrolige rådgivare, utnämndes till efterträdare. Ministärrekonstruktionen betraktades på sina håll som ett utslag av »den personlige regjering» (Morgenbladet); kronprinsen »vilde ta styret i sine hænder och skape en regjering efter sin vilje i Norge, liksaa vel som i Sverige», »efter Forbilledet af et svensk Junkerministerium». Omskiftenas egentliga mening och politiska räckvidd syntes emellertid oklar. K o h t, J. Sverdrup, I, 257, B a e t z m a n n, Det norske statsraad, s. 89 f., 96 ff., Norges historie VI, I, 526 f.

S. 73 not 3.

Mötena på Börsen och Phœnix $^{17}/_{11}$, $^{21}/_{11}$, $^{29}/_{11}$, anordnade av olika sammanslutningar inom adeln. Vid mötet $^{21}/_{11}$ närvoro, enligt Aft. alla de sex adliga statsråden. — De Geers iver att betona sin avhållsamhet från personligt deltagande i den pågående agitationsrörelsen är eljest anmärkningsvärd. Han understryker särskilt, att han intet haft med tillblivelsen av massadresserna att skaffa. Men vägra deras mottagande kunde han ju icke! Han uttalar offentligen, att han länge varit tveksam om ändamålsenligheten av en dylik rörelse. Minnen I, 274, II, 2, 6, 7, 8; jfr E h r e n h e i m, Minnestal över De Geer, Svenska akademiens handlingar från 1886, XII (1897), s. 45. — Fullständigt främmande för förberedelsearbetet till den utomparlamentariska opinionsrörelsen förefaller De Geer dock icke hava varit. Av brev $^{23}/_{2}$ 1865 till redaktören för Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning S. A. Hedlund (brevsamlingen, Gtbgs stadsbibliotek) synes, att ett visst samråd och samförstånd etablerats mellan justitiestatsministern och initiativtagarna till den organiserade reformagitationen. I nämnda meddelande, som utgör svar på ett föregående brev från Hedlund, skriver De Geer: »Ett medel av stor vikt är en stark påtryckning av allmänna opinionen, och i detta hänseende anser jag verkställandet av Eder plan om valdistriktens initiativ ganska gott»; man finge blott icke försöka med hot; agitationen borde ske i »ton av lugn övertygelse». Det förefaller av detta yttrande, vilket givetvis faktiskt blev ett kraftigt handtag åt den från Göteborg emanerande agitationsrörelsen, som om De Geer icke med full rätt kunde ställa sig alldeles oskyldig gent emot anklagelserna för viss förbindelse med den senare reformagitation. Säkert är i varje fall, att hans kollega Gripenstedt i hemlighet i betydande mån inverkat ej blott sanktionerande men positivt stimulerande på densamma. $^{26}/_{3}$ 1865, en månad efter De Geers ovan refererade brev, skriver han till Hedlund: Representationsförslagets framgång »kan ej vinnas utan ett starkt moraliskt understöd, vilket icke gärna kan uppstå annat än i sammanhang med en något ökad

temperatur i sinnesstämningen.» Men försiktigt och på rätta vägar bör det ske. »Kastades frågan in i en vild agitation med *hotfulla demonstrationer* — — — då vore allt förlorat.» $^{13}/_{11}$ tackar Gripenstedt i brev till samma adressat för understöd åt regeringens sak i representationsfrågan, närmast genom Handelstidningens ledareartiklar. »Ställningen är icke förtvivlad! Men för att det stora slaget skall vinnas, fordras dock ännu en beslutsam, synlig och avgörande rörelse, och jag hoppas, att denna skall ske.» Det blev, som förut nämnts, den sista stora deputationsrörelsen, som sålunda startade med sympatiskt understöd från ministeriellt håll.

S. 75 not 4. Exempelvis av Aft. i upprepade ledare (främst $^{26}/_{9}$, $^{29}/_{9}$ 1865): Tryck bör utövas på de adliga förtroendeämbetsmännen, landshövdingarna, regementscheferna o. s. v. samt på hovstatens medlemmar med dess 67 tjänstgörande och 230 icke tjänstgörande adelsmän. I alla dessa fall förväntar tidningen »bemödanden från regeringens sida att muntligen eller skriftligen lägga ämbetsmännen på hjärtat» deras plikt att lämna regeringen understöd. Tidningen rekommenderar särskilt till regeringen en undersökning av vissa namngivna landshövdingars ståndpunkt till reformförslaget. — Förslaget väckte häftig opposition i de konservativa tidningarna. Man betecknade det som ett försök att mot ämbetsmännens självständighet införa franskt eller preussiskt regeringssystem (tidningen Väktaren). Det föranledde även erinringar om liberalismens gamla ståndpunkt till sådana åtgärder. De nya vänsteryrkandena på regeringspressning och »votering för uniformen» innebure en logisk saltomortal från samma riktnings häftiga, ständigt principiellt betonade reaktion mot dylika förehavanden, då de förut, med större eller mindre rätt, spårats. Men »då jag super är det rätt» — —; uttytt: när det blott tjänar den egna saken för stunden, äro alla medel berättigade! Det kunde ha anmärkts, att det icke var första gången, som man på den sidan i detta spörsmål modifierat åsikterna om det konstitutionellt lämpliga. Så hade 1844, efter det »liberala tronskiftet», Dagligt Allehanda (då liberalt) yrkat inskridande mot oppositionella förtroendeämbetsmän (vilket ju delvis också skedde). Jfr Stenhammar, Bilder ur riksdagslivet III, 35 f.

S. 76 not 1. Se särskilt det med starkt bifall understödda anförandet av J. F. Flach, Ad. I, 280, med dess anatema över reformagitationen, som »drivit verket därhän, att först på sidan om lagen och slutligen över denna bildat sig korporationer, vilka ryckt den stora frågan ur de lagliga myndigheternas händer» med upphetsning och revolutionärt hot och på sistone genom deputationer, »för vilkas organiserande man befarat, att ministären icke varit alldeles främmande; och ehuru jag ej velat sätta tro därtill, måste jag dock av vissa anledningar ej missbilliga dem som å företeelsen ansett sig kunna tillämpa den åldrige, tvivlande patriarkens ord till sin bedräglige son: Rösten är Jakobs, men händerna äro Esaus händer». — Jfr Henning Hamiltons liknelser om »vice värden» och »mordbrandsanläggning» och Treffenbergs passionerade anklagelseakt. Ad. I, 303, 345 ff. Såsom kuriosum må f. ö. hänvisas till de tvenne pamfletterna av Ringborg, »Omröstningen och folkviljan eller folkets beslut i representationsfrågan» och »Allmänna välfärdsutskottet och de vilseledda», båda utkomna 1865, där anklagelserna mot ministrarna och främst justitiestatsministern för konspiration med revolutionära krafter gåvos än skarpare form. Se även Marcellus-Bergstrand, Det nya statsskickets politiska historia, s. 20 ff.

S. 87 not 4. Bland de i underhandlingarna invigde befann sig även redaktör Aug. Sohlman. I brev till en förtrogen skildrar han, slutet på februari 1864, på följande sätt situationen: »Du vet, huru Karl själv brinner av begär att avskudda det ok, som vårt envälldiga venetianska tiomannaråd, byggande på sin till fullständig trosartikel och myt blivna popularitet, lägger på honom, och hur han tre, fyra gånger försökt, men strandat, i det han icke kunnat erhålla personer, som vågat påtaga sig att bilda en fullständig ministär och möta en riksdag med den skarpa opposition, som denna ministär med dess hela kompakta anhang och djupa försänkningar i alla stånd skulle resa, i samband med alla de materiella intressenas målsmän och de starka fredsvännerna quand même.» — S. omtalar därefter pågående förhandlingar med Bildt. »Allt står dock ännu och väger.» Hallendorff, Illusioner och verklighet, s. 147. Jfr brev från L. J. Hierta till Dalman $^{21}/_{2}$ 1864 (Dalmanska samlingen, Kungliga biblioteket). Kort därefter, $^{28}/_{2}$, skriver Gripenstedt till redaktör Hedlund i Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning: »Inom konseljen råder (i danska frågan) fullkomlig enighet och överensstäm-

melse; ingen tveksamhet eller klenmodighet äger därstädes rum, utan ha vi fast beslutat att med våra åsikter stå eller falla»; men intriger från Aftonbladshåll och separatförhandlingar från »han selv», d. v. s. konungen, förekomma. Konseljens ställning är, meddelar G. något senare, $^{4}/_{3}$, av vissa anledningar hotad; »Ministären saknar det *förtroende,* ehuru lyckligtvis ej det *inflytande,* som den bör äga». $^{9}/_{3}$ är Gripenstedts syn på ställningen synnerligen pessimistisk: »Jag tror numera verkligen, att en ministärförändring förestår, och att därmed den storartade — i min tanke äventyrliga — politiken tager sin början. Måtte Gud bevara vårt älskade fosterland för stora olyckor.» — I dessa jämte en del andra samtidiga brev (särskilt att observera brev dat. $^{9}/_{3}$ och formligt P. M. $^{4}/_{3}$) lämnar Gripenstedt goda informationer om den »inre ställningen», under tidigare skeden vid tiden för Ulriksdalskonferensen och intill de sista brytningarna på våren 1864. Underrättelserna äro avsedda att av Hedlund försiktigt användas i presskampanj till ministärens understöd mot Aftonbladsoppositionen, konungen och honom närstående kretsar.

De Geers anförande till stora deputationen (Minnen II, 6 f.). Fortsättningen omedelbart efter anförda passus blottade f. ö. svagheten i den mer devota än reellt korrekta fraseringen: »För förslagets brister åligger ansvaret dem, som skrivit, icke honom, som givit det!» Gripenstedt uttrycker sig utan konventionella omskrivningar, när han i förut berörda tal $^{21}/_{11}$ 1865, Tal, anföranden och uppsatser II, 7, offentligen pekade på De Geer, »vars förtjänst om förslaget är så ojämförligt mycket större än någon annans, och vars namn i oupplöslig förening med denna samhällsangelägenhet, skall med ära övergå till framtiden, som därför skall ägna honom sin tacksamhet». Det fanns speciella anledningar, varför De Geer åt framställning gav en utstyrsel sådan som den använda. Han berättar det själv (Minnen II, 6 f.): »Man sökte förgifta min ställning hos kungen genom att påpeka, huru landet redan började anse mig och icke konungen såsom den verklige regenten.» Jag försökte då ådagalägga, »att jag icke ville tillskansa mig något av den ära, som tillkom konungen — — —.» *S. 95 not 3.*

Gripenstedts politiska inflytande har tydligen varit stort; i vissa avseenden så stort, att det starkt begränsar den De Geerska premierministerledningen. Icke utan allt skäl benämnes konseljen understundom den De Geer-Gripenstedtska ministären. Ej endast oratoriska talanger giva Gripenstedt en särskilt framskjuten plats i förhandlingsarbetet inom regeringen och i synnerhet inför ständerna. Lång statsrådserfarenhet och politisk insikt, sällsynt energi och vitalitet, djärv dådkraft och övertygad fasthet, speciellt på det ekonomiska fackgebitet, hava åt honom vunnit ett reellt, fast grundat inflytande. Gripenstedts ställning i representationsfrågan är förut berörd. Hans betydelse i de norska och danska frågorna (Ulriksdalsmötet!) är av De Geer vitsordad, Minnen I, 189 f., 250 f., beträffande de förra av norska bedömare än starkare framhållen; se särskilt Motzfeldt, Dagbøger, s. 13, 545; jfr upplysningar lämnade hos H. Koht, Die Stellung Norwegens und Schwedens im deutsch-dänischen Konflikt, 1908, s. 292 f. — Vid frihandelssystemets utarbetande (det »Gripenstedtska systemet»), konseljens näst efter representationsreformen i inrikespolitiken betydelsefullaste och i utförandet måhända djärvaste insats, är han tydligen i hög grad självständigt dirigerande. 1862 gör han sin mening gällande (skriv. n:r 49, av $^{21}/_{11}$, rörande förslag till ändringar och tillägg i tulltaxan) mot tvenne statsråds reservationer (Malmsten och Lagerstråle med utförligt motiverade säryrkanden). Senare, vid behandlingen av franska handelstraktaten och instruktion för tullkommitté, genomför han sin »tämligen hänsynslösa» taktik trots De Geers uppenbara tvekan. De Geer, Minnen II, 30, 32 f., 38 f., Ad. 1866, IV, 18. — Förhållandet antyder, att avsevärda begränsningar i De Geers ledarskap till kollegerna förefunnits. Det representerar förvisso ej något exklusivt överordnat konseljpresidentskap, även om den nått en styrka, som aldrig förut. Den inbördes självständigheten och den principiella koordinationen är icke uppgiven, blott praktiskt något modifierad för högre syften. I sin mån pekar detta på labiliteten i det rådande läget. Skulle De Geer förmå eller ens eftersträva att behålla sin ledning, när hans departements stora reformfråga var realiserad? *S. 100 not 1.*

Gripenstedts officiösa bemötande i pressen av reservantanmärkningar i dechargefråga, De Geers tidnings- och broschyragitation samt bådas ingripande i preparationsarbetet för representationsreformen vid enskilda möten inom adeln, slutligen Manderströms bankettal och »vita bok» i danska frågan äro i föregående framställning berörda. *S. 100 not 2.*

Såsom ytterligare belysande exempel må anföras sjöminister v. Platens utförliga bemötande i insända artiklar, undertecknade »B. v. P.», i PoIT. $^{2}/_{3}$, $^{3}/_{3}$ 1866, kort före frågans avgörande i plena, av den kritik, som i en flygskrift bestått regeringsförslaget rörande sjöförsvarets omorganisation. Året förut hade P. utgivit en broschyr i samma ämne. Vidare bör tilläggas, att ministären även i andra fall och frågor än de nämnda begagnat pressen såsom språkrör och sålunda sökt, dels genom egna upplysande skriverier, dels genom informationer till tidningsredaktörer, i en omfattning, som icke låter sig närmare bestämma, men som tidvis torde varit betydande, påverka allmänna meningen. Detta framgår av De Geers i förbigående i Minnen lämnade notiser och bestyrkes, vad en av statsråden, finansministern, angår, av dennes nu tillgängliga korrespondens med huvudredaktören för Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning (Hedlundska brevsamlingen, Gtbgs stadsbibliotek). — Förut känt är, att Gripenstedt tidigare, på 1850-talet, ej sällan givit gästroller i tidningsspalterna i ekonomiska ämnen, bl. a. i uppseendeväckande art. i Svenska Tidningen, kort efter utg. såsom broschyr, Sveriges ekonomiska ställning, 1858. Nu befinnes, att han på 1860-talet, särskilt åren 1863—66, uppehåller planmässig, relativt regelbunden kommunikation med förutnämnda tidningsredaktion i direkt, i breven ofta understruket, syfte att sålunda medelst vinna dess och andra av denna influerade tidningars samt, i vissa fall, en organiserad agitationsrörelses understöd åt regeringen i skilda spörsmål: danska frågan (se ovan s. 87 not 4), representationsreformen (ovan s. 73 not 3) samt framför allt tullfrågorna. Korrespondensen i sistnämnda spörsmål giver en synnerligen intressant inblick i Gripenstedts resoluta, fasta energi och fria arbetsmetoder. Särskilt annoteras brev dat. $^{9}/_{1}$, $^{27}/_{7}$, $^{21}/_{12}$ 1863, vilka visa Gripenstedt såsom rådgivare rörande ifrågasatt agitationsrörelse för frihandelssaken: Han tillråder vid viss tidpunkt en klok och försiktig kontrademonstration mot agitationen från motsatt sida; något större rörlighet på frihandelssidan vore för den goda sakens och ministärens skull önskvärd (»P. S. Protektionisternas petitioner kastas naturligtvis under bordet!»). Begärda adresser inflyta senare! Hösten 1865 övar han liknande stimulerande inverkan. $^{29}/_{10}$ 1865 manar han till verksamhet för frihandelssaken och informerar Hedlund i det parlamentariska lägets sakliga och politiska sidor; $^{10}/_{1}$, $^{20}/_{1}$ 1866 med särskilt framhållande av betydelsen av bevillningsutskottets förberedda klandervotum i traktatfrågan, vars framgång skulle innebära en »skandal» med måhända allvarliga »ministeriella» konsekvenser. Adressaten sätter omedelbart sina krafter i verksamhet i enlighet med gjorda anvisningar: petitioner och andra opinionsuttalanden inströmma i rikligare antal; den liberala pressen pointerar med skärpa den ministeriella sidan av riksdagens ställningstagande till »klanderaktionen». — Finansministern praktiserar, såsom av dessa exempel synes, en arbetsteknik, i avseende på preparering av och allmän förbindelse med allmänna opinionen via pressen av en synnerligen smidig, aktiv art; en påfallande modern anstrykning är i densamma förmärkbar

S. 104 not 2. Huvudintresset från ministärens sida i försvaret för reformförslaget inriktar sig, sedan det radikala motståndet från början kapitulerat, odelat på den konservativa fronten. Främsta syftemålet måste i det aktuella parlamentariska läget vara att inom det konservativa lägret i möjligaste mån dämpa den tvekan, vilken allmänt i främsta rummet härledes från och offentligen motiveras med de konstitutionella farhågorna för konungamaktens försvagande. Naturligt är under sådana förhållanden, om belysningen av det konstitutionella problemet från regeringssidan ej göres så allsidig och klar. Det finnes ingen anledning eller, rättare sagt, det är icke opportunt, att dröja vid eller framhäva de sidor i reformen, vilka för de kretsar, varifrån proselyterna skulle vinnas, äro mindre välbehagliga. I stället så mycket bättre skäl att med all styrka betona de synpunkter, vilka med större förmån kunde i berörda sammanhang anföras. Att argumenteringen erhåller en polemisk tillspetsning, framställningen en tendens, som stundom synes ensidig, i vissa avseenden förunderligt verklighetsfrämmande, blir på så sätt förklarligt. Statsrådens personliga syn på ställningen, sådan den av deras allmänna konstitutionella åskådning framgår, torde kompletterat och därvid i avsevärd mån avvikit från den yttre bild av reformens innebörd, som av taktiska skäl är lämpligt att giva. Den inrymmer, såsom föregående framställning av den ministeriella praxis antyder och senare skall i belysning av den ministeriella doktrinen närmare beröras, avsevärda begränsningar till riksdagens och statsrådets förmån i »den personliga konungamaktens» enligt äldre tradition och konservativ dualistisk statsteori givna befogenhetsutövning. (»Den personella konungamakten» väl att skilja från

begreppet »den kollektiva eller konstitutionella konungamakten», enligt Gripenstedts terminologi, särskilt utvecklad i art. DA. n:r 88 1870, intagen hos Dalman, Dechargefrågan vid 1870 års riksdag, s. 76.) I närvarande sammanhang må endast påpekas den inre motsägelse mot den officiella fiktionen om konungamaktens oberoende av representationens form liksom av reformen i dess helhet, vilken yppas i Gripenstedts resonemang i representationsdebatten 1865, Ad. I, 269, samt bekännelsen i De Geers Minnen II, 25 f., där öppet medgives, att De Geers egen tilltro till styrkan i den egna framställningen vid tillfället varit sviktande. Även i föregående not citerade uttalande från riksdagen 1873 låter en liknande svaghet i övertygelsen framskymta.

Anledningen till denna inskränkning är varken i den officiella motiveringen eller i åtföljande debatter, ej heller i föregående k. förslag 1848, närmare berörd. Man synes hava betraktat densamma såsom självklar. Några anmärkningar härpå göras ej heller av reformkritiken. Det torde få antagas, att samma skäl nu varit de avgörande, som enligt Wærns förmodan, Bör det vilande representationsförslaget antagas?, 1850, III, 5 ff., för mönsterförslaget 1848 varit de vägledande: Statsrådens närvaro i utskotten skulle kunna äventyra en noggrann, opartisk och självständig granskning av regeringsförslag och enskilda motioner; vid behandlingen av de senare målen olämpligen binda statsråden vid viss ståndpunkt före den eventuellt efterföljande avgörande handläggningen inom regeringen; och till sist medföra vissa praktiska svårigheter, dels genom att det enskilda statsrådet för regeringssolidaritetens skull före sitt ståndpunkttagande i viktigare ärenden förut måste rådslå med kollegerna, dels emedan ministern ej skulle kunna disponera den tid, som för det trägna arbetet, särdeles i de permanenta utskotten, vore erforderlig. Visserligen, framhåller Wærn, kan häremot invändas, att i utomordentliga fall statsrådsledamöters närvaro kunde vara av behovet särskilt påkallad och att det åt riksförsamlingen med full trygghet kunde överlämnas att avgöra, om deras deltagande uti ett utskotts arbeten kan vara av andra orsaker olämpligt, och till dem själva, om deras tid eller övriga förhållanden göra det för dem omöjligt att åtaga sig ett sådant förtroende (avsägelserätt av ledamotskap kunde ju för statsråd särskilt stadgas). Men då »varje anledning till fruktan för de högsta ämbetsmännens obehöriga inflytande bör undanrödjas» och upplysningar från deras sida på annan väg lätteligen kunde lämnas utskotten, vore den angivna lösningen den lyckligaste. Dock borde, anser W. för sin del, grundlagsstadgandena erhållit en sådan formulering, att det blivit otvivelaktigt, att statsråd under vanliga förhållanden »kunna liksom andra personer av utskott anmodas att övervara dess förhandlingar för att därvid lämna upplysningar». — Den kompromisslösning, som W. därmed förordar, blev emellertid ej heller 1866 accepterad. Det antiparlamentariska systemet behöll i avseende på utskotten sin gamla plats reserverad på bekostnad av den planmässigt jämna samverkan. Wærns projekt blir stående såsom en skäligen isolerad yttring av parlamentarisk tankegång i en tid, då misstroendet mellan statsmakterna ännu satt så fast inrotat och insikterna om det i pregnant mening parlamentariska systemet med dess betingelser för kontinuerlig fast regeringsledning av riksdagsarbetet voro så fragmentariska, att även bland liberala med parlamentariskt författningsprogram reformfordringar av denna i det traditionella systemet djupt ingripande art vunno föga genklang. Rörande enstaka tidigare förslag i denna riktning från liberala och reformkonservativa (Schwerin, bröderna Löwenhielm, Argus-Johansson) se s. 19 f., 114 not 1 och Rexius, Det svenska tvåkammarsystemet, s. 105 f., 110, 114 not, 148.

S. 112 not 2.

Guizot, Histoire des origines du gouvernement représentatif II, 309, 311, De Geer, Några ord, s. 8 ff. Andra autentiska vittnesbörd än de i texten åberopade om De Geers åskådning vid denna tid givas icke. Sammanställda med den yttre bild av densamma, som hans ministeriella praktik, i enlighet med vad förut framställts, giver, torde dock anförda belägg vara tillfyllest för styrkande av den uppfattning angående De Geers allmänna konstitutionella ståndpunkt, som ovan göres gällande. Endast må till vad förut sagts tilläggas, att även den åberopade sats från ingressen i P. M. 1861, vilken mer än något annat antyder parlamentariska böjelser, i sin senare del med det skarpa fördömandet av partiväsendet anknyter till en för De Geer karaktäristisk, specifikt konstitutionell tankegång, som pekar bort från det parlamentariska perspektivet. Beträffande dessa spörsmål jämför framställningen hos Rexius, a. a., s. 314 f., 334 f., 346, Wallengren, a. a., s. 7 f. — Motsvarande vad i fråga om De Geers konstitutionella åskådning gäller torde i allmänhet hava tillämplighet på hans kolleger

S. 120 not 1.

i statsrådet vid tiden för representationsreformen. Vad Gripenstedt beträffar, har även han offentligen bekänt sin anslutning till de av De Geer åberopade maktdelningssatserna. Han uttalar 1865, Ad. I, 407, sin fasta övertygelse, »att en enväldig makt förr eller senare urartar och att den politiska makten i samhället därföre måste fördelas så, att den icke koncentreras på ett ställe». Han förordar det k. förslaget »just därföre, att en dylik maktens fördelning uti detsamma blivit iakttagen på ett sätt, som, efter min övertygelse, är det mest verksamma och betryggande, som med närvarande samhällselementer kan åstadkommas». Härmed må jämföras hans skarpt pointerade utförande av liknande tankegång under senare diskussion av frågan om kammar-pariteten, 1869, AK. I, 242: Det är »en av huvudgrunderna för vårt närvarande samhällsskick, en av hörnstenarna för den nya byggnaden», att »kamrarna skola hava absolut likhet i rättigheter och befogenhet. — — Hos oss utgår första kammaren från folket och utgör ett uttryck för dess förtroende lika så väl som den andra. — — Det är av yttersta vikt, att den första kammarens fullkomliga likställighet med den andra respekteras, och att dess myndighet icke på något sätt undergräves, varken i avseende på dess politiska rättigheter eller i fråga om den moraliska vikt, som dess beslut böra äga för allmänna tänkesättet i landet.» Överensstämmande åsikter framför Gripenstedt, i polemik mot vissa radikala uttalanden, i brev till S. A. Hedlund $^{16}/_{2}$ 1872 (Hedlundska brevsamlingen). Ej heller han vill alltså veta av något slags tyngdpunktsteori, exempelvis av det slag som av Hierta i den mot., mot vilken han här vänder sig, utvecklats. Förut i texten refererade yttranden, givna med den för honom karaktäristiska retoriska utsmyckningen, måste underordnas den konstitutiva maktdelningstanken.

S. 121 not 4. Betraktelser, s. 161; s. 162 f.: »Såsom ett oeftergivligt villkor för regeringsmaktens utövning fordrar den konstitutionella författningen medverkan av ett statsråd, som inför folkets representation är ansvarigt och åtjuter dess förtroende» (grundlagsbestämmelsen att statsrådets ledamöter skola vara »allmänt aktade» anföres, s. 164, såsom stadgande att de »skola vara i åtnjutande av folkets förtroende»!) »Villkor för en kraftig styrelse är, att konungen omgiver sig med rådgivare, som på en gång åtnjuta hans, varandras och folkets förtroende.» Att detta folkets och representationens förtroende icke av R. fattas såsom absolut direktivgivande för statsrådsämbetenas besättande utan såsom en för normala arbetsförhållanden synnerligen önskvärd, vid exceptionella fall tänjbar förutsättning är tydligt. De politiska kommentarer till konungens utnämningsprerogativ, som R. i föreläsningar över Sveriges statsförfattning (hållna under 1850-talets senare hälft) givit, bestyrka detta: Enligt grundlagens föreskrift beror statsrådets inflytande på det förtroende detta kan förskaffa sig hos konungen. Men det ligger i sakens natur, att konungen för politiska konsiderationers skull icke alltid kan begagna sin rätt att avvika från statsrådets mening, likasom att konungen icke alltid kan till statsråd kalla dem, han själv helst skulle önska, utan måste fästa avseende vid den politiska konjunkturen och särdeles på ständernas opinion. I ett konstitutionellt land är det av lika mycken vikt för konungens rådgivare att äga representationens förtroende som att äga konungens — — En ministerförändring kan bliva nödvändig, i fall att ständerna icke skänka sitt förtroende åt det regeringssystem, som representeras av konungens rådgivare. Konungen kan då av politiska orsaker finna sig tvungen att välja rådgivare emot sin egen önskan. Även kan det tänkas, även om det ej är att betrakta såsom normalfall, att ett kontrasignationsvägrande statsråd, som, i enlighet med den i § 38 RF. föreskrivna procedur, erhållit riksdagens gillande för sin åtgärd, kommer att återgå till sin statsrådsbefattning; politiska konsiderationer kunna göra det till en nödvändighet för konungen att återtaga honom. Ständerna kunna på flera sätt, genom tillämpning av § 107 RF., genom skattevägran o. s. v., ålägga konungen ett sådant moraliskt tvång. Men å andra sidan gör representationssammansättningen, sådan den i Sverige är, att konungen är mindre bunden av ständerna i detta fall än t. ex. konungen i England (använda exemplar, s. 39 f., Upsala universitetsbibliotek).

S. 121 not 5. Betraktelser, s. 163 med not; s. 164: Det blir för regeringen »en omöjlighet, både att bibehålla rådgivare, som sakna folkets förtroende, och att vidhålla en mot ständernas med enighet och eftertryck uttalade mening stridande politik». Grundlagens ordning »förpliktar konungen att under folkets befogade fordringar för allmänt bästa subordinera sina subjektiva meningar». Skolexempel för mönstergillt förhållande erbjuda Belgien och Holland (s. 169). — I ovan anförda föreläsningar, s. 39 f., berör

han vidare de »moraliska förbindelser», som i detta avseende åligga statsrådet och de medel, som stå det till förfogande att giva vikt åt sina föreställningar. Genom bifogad avskedsansökan kan ett statsråd öva moraliskt inflytande. Skyldigheten att resignera, då konungen icke följer deras råd, är icke statsråden föreskriven i Sverige, men då ingen kan nekas att taga avsked från sin tjänst, så är tydligt, att denna praxis, som i allmänhet följes i konstitutionella länder, även kan brukas i Sverige, i fall statsrådet på detta sätt uppfattar sin kallelse. Denna maxim, att statsrådet resignerar, då konungen icke följer deras råd, är ett nödvändigt villkor för all konstitutionell ansvarighet, ty om statsrådet oupphörligt reserverar sig emot lagstridiga och riksfördärvliga beslut, men dock sitter kvar, så bliva dessa till slut gällande, och ingen människa finnes som är ansvarig därför. Genom att resignera från sin plats äger statsrådet ett medel att skaffa gehör åt sina råd, emedan konungen då försättes i nödvändigheten att antingen frångå sin mening eller förskaffa sig andra rådgivare. Emot denna maxim invändes, att konungen därigenom förnedras till en blott president i sitt råd och statsrådet upphöjes till medregenter emot grundlagens föreskrift, att konungen äger allena styra riket. Men å andra sidan är lika visst, att grundlagen fordrar en konstitutionell ansvarighet och att denna förvandlas till en blott skugga genom idkeliga reservationer. — Om det å ena sidan vore ett missbruk, om statsrådet inkräktade beslutanderätten, så är det å andra sidan orimligt, att ett statsråd sitter kvar och giver råd, vilka konungen intet aktar. Hela saken beror på det sätt varpå resignationsskyldigheten tillämpas. Det vore oförnuftigt att fordra, det statsrådet skulle resignera för varje enstaka fall, däruti konungen avvikit från deras mening, men om det visar sig, att konungens åsikt av hela regeringssystemet är en helt annan än statsrådets, så att ingen harmoni mellan regenten och hans råd mera finnes, då inträder skyldigheten att resignera, och i sådant fall kan ingen man med karaktär och hederskänsla annorlunda förfara. Är det så, att konungen kan förskaffa sig ett annat råd, som gillar hans åsikt, så blir det en ministerförändring; kan han det icke, så måste han giva efter, och statsrådet har då genom sitt moraliska inflytande bundit konungens händer. — Det bör anmärkas, att dessa i konstitutionellt avseende belysande och märkliga uttalanden gjorts vid en tidpunkt, då den ministeriella praxis ännu långt ifrån motsvarade här utvecklade teori. Den De Geerska ministärpolitiken, buren av samma moderatliberala åskådning som den, vilken i föreläsningarna kommit till uttryck, skulle först närmast följande tid föra dem ut i tillämpningen.

1867, FK. III, 332; dens. 1870, FK. II, 348 och Bergstedt 1870, FK. II, 352 f. *S. 133 not 3.* Dalman intager i broschyren »Dechargefrågan vid 1870 års riksdag», s. 43 ff. (DA. n:r 79, 1870) en förmedlande ståndpunkt. Han giver i huvudsak, ehuru i försiktigt modererade former, Hamilton sin anslutning. Han finner ministären handla efter en »allt för långt driven grannlagenhet», t. ex. när den »icke ens uppmanar sina vänner att passa på vid voteringarna i någon fråga som intresserar henne». Farhågorna för regeringsparti anser han överdrivna: »Icke behöver ett sådant tillkomma varken genom korruption, löften om tjänster, nådebevis eller andra olovliga medel, vilka såra 'självständighetskänslan'. Den enkla metoden för ett sådant ändamål synes oss vara den, att regeringens ledamöter med öppenhet meddela sina åsikter åt de medlemmar av riksdagen, vilka äro tillgängliga för skäl och upplysningar, att hon konfererar med dessa, tager i övervägande deras betänkligheter, invändningar eller råd, så att de oförbehållsamt känna regeringens tänkesätt, motiv och planer även för framtiden i viktigare frågor. Så var t. o. m. sed under den gamla regimen, så länge framlidne greve af Wetterstedt var ministärens ledare, då han sällan underlät att vid riksdagarna inbjuda ledamöter från samtliga riksstånden för att med dem gemensamt diskutera några viktigare riksdagsfrågor.» Man synes hysa »alltför stor farhåga för partier och deras regemente. Detta är förmodligen en skräckbild från Frihetstiden; och från sådana partier, bildade genom utländska penningar, aristokratiska ärelystnader och hovintriger, må Gud bevara oss! Men icke bör en vän av en ordnad styrelse och av en regering med de bästa avsikter stillatigande iakttaga, att vid riksdagen bildas lantmannaparti, nihilistiskt parti, nyliberalt parti o. s. v., men att regeringen under allt detta försmår att kring sig samla ett eget parti, utan förmenar sig kunna intaga en ställning utanför eller över alla partier. Detta måste vara en ytterst farlig ställning, från vilken man ganska lätt kan ramla, emedan det lätt nog kan inträffa, att, under det regeringen försummar att åt sig bilda ett parti, partierna lyckas

ombilda regeringen själv. Också har man, såvitt vi iakttagit, ingenstädes i det övriga Europa förnummit en sådan partifri politik från någon regering.»

S. 146 not 2. De officiella handlingarna i målet, bifogade statsrådsprotokollet för civilärenden $^{4}/_{6}$ 1868, meddelas in extenso, då de såsom enda tillgängliga dokument av detta slag från senare tid äro av särskilt intresse: Stormägtigste, allernådigste Konung! Då, efter vad jag erfarit, Hans Excellens Herr Justitiestatsministern för Eders Maj:t tillkännagivit det ökade svårigheter att fylla de under alla förhållanden snart ledigblivande platser uti Eders Maj:ts regering skulle uppstå, därest jag nu vidhöll min underdåniga anhållan att från statsrådsämbetet bliva entledigad, samt Eders Maj:t på grund härav för mig särskilt uttalat sin önskan, att jag ville återtaga min avskedsansökan; så får jag i underdånighet förklara, att jag, för att icke bidraga till förvecklingar, som kunde hava till följd en ännu större förändring utav det statsråd för vilket Eders Maj:t yttrat sig hysa förtroende, vill låta min begäran om avsked för närvarande falla; men anhåller i underdånighet att landshövdingeplatsen i Östergötlands län fortfarande och intill nästa riksdags slut må förbliva otillsatt, och mig tillåtas att vid nämnda tidpunkt dit återvända, i händelse jag sådant önskar. — — — af Ugglas.

Stormägtigste, allernådigste Konung! Då Eders Maj:t täckts meddela mig sin nådiga vilja, att det förslag till lantförsvarets organisation, med vars utarbetande jag varit och är sysselsatt, måtte avslutas och underställas Eders Maj:ts prövning, innan jag lämnar det mig nådigst anförtrodda statsrådsämbetet, får jag, vikande för denna nådiga vilja, underdånigst hemställa, det min underdåniga ansökan om entledigande för närvarande måtte förfalla. — — — Abelin.

S. 163 not 3. Minnen II, 104; jfr II, 108, 122. I pressen förmodas rätt allmänt i tidningar av olika kulörer, att konungens hållning varit en bidragande orsak till ministärupplösningen. Man tror, att konungens vilja spelat en avsevärd roll vid rådgivarnes resignation, om icke annorlunda så genom att frändraga dem det stöd, som för dem i deras i övrigt prekära situation ansågs erforderligt. Det antages, att konungen ville bli kvitt de gamla ministrarna med deras höga konstitutionella anspråk för att få rådgivare mer medgörliga för sin vilja, särskilt i försvars- och befordringsfrågor. Redan tidigare under riksdagen hade man på sina håll tyckt sig förmärka tecken i den riktningen (se exempelvis GHoST. $^{16}/_{3}$, $^{21}/_{4}$). Den med ministären förtrogne Gripenstedts skriverier kort före finansministerkrisen (DA.-Aft. $^{19}/_{4}$, $^{23}/_{4}$, intagna hos Dalman, a. broschyr, s. 78 f.) med deras uttalade farhågor för en regeringsmakt, som »söndrar sig inom sig själv», särdeles när detta sker »mellan konungen och konseljen», styrkte misstankarna till förvissning; man »läste mellan raderna det innersta av vår senaste konstitutionella historia» och såg i deras hypotetiska resonemang »kommentarer av initierad av den politiska ställningen för dagen». Det är god grund att förmoda att tolkningen var berättigad. Några satser ur Gripenstedts art. må anföras: I fråga om faran av inre söndring inom regeringen, mellan konung och konselj, framhåller han: »Om det förhållande någon gång skulle inträffa, att konungen, då han saknar förtroende för sina rådgivare, ändock ej skiljer sig från dessa rådgivare utan bibehåller dem, men i stället för att understödja deras strävanden och söka bereda framgång åt de förslag, som i samråd med dem blivit framlagda, på omvägar motverkar dessa företag och strävanden; då förlamas också styrkan och enheten hos regeringsmakten» — — Omöjligt är ej att en sådan situation kan uppstå: Begära rådgivarna, då de finna sig icke vidare äga konungens förtroende, sitt entledigande, förklarar konungen måhända deras förmodan ogrundad! En sådan ställning »är alldeles icke omöjlig». »Visserligen förutsätter den, att en regent, som så handlar, i hög grad missförstår sitt eget bästa; men exemplen därpå äro tyvärr ej sällsynta. Man har tvärtom ganska ofta sett, att konstitutionella regenter betraktat den myndighet, som grundlagarna ställt vid deras sida, nämligen statsrådet, med misstänksamma blickar och såsom en regeringsgrundsats antagit, att dess inflytande och anseende måste inskränkas» — — Gripenstedts personliga erfarenheter från sin statsrådstjänstgöring under konfliktåren före representationsreformen (danska frågan, representationsfrågan!) ligga givetvis bakom dessa utläggningar. De giva en intressant inblick i den regeringens inre ställning, karaktäriserad av slitningar och ömsesidigt misstroende (jfr De Geers förut anförda uttalanden på denna punkt!), som vid De Geerska ministärens verksamhet under ståndstiden i dess förhållande till konungen varit rådande. Men omedelbart äro de,

av allt att döma, anknutna till det aktuella läget. Vilken vore annars anledningen att nu, post festum, framkomma med denna vidräkning med monarken? Tydligtvis anspela de hypotetiskt formulerade antagandena och resonemangen direkt på i senaste tid inträffade händelser och hava karaktären av varningar för tendenser, som nu ånyo från konungens sida gjort sig till men för regeringsauktoriteten kännbara. G. har själv angivit detta som framställningens egentliga syftemål i brev $^{19}/_{4}$ till motståndaren i pressdiskussionen Hamilton (Ur H. Hamiltons brevväxling II, 207) samt vid senare förklaring till De Geer (Minnen II, 129 f., närmast med anledning av debatten 1871—72). Anspelningen på krisen och den k. förtroendeförklaringen 1868 är även (i en ovan anförd passus) genomskinlig. Gripenstedts uppseendeväckande inlägg (följda av en senare broschyr, Ännu ett ord om ministerkrisen, 1872, delvis med anknytning till här berörda förhållanden, såsom synes av s. 11, i sammanhang varmed De Geers omnämnande av skriften med särskild hänsyn till dessa punkter, Minnen II, 40, 129 f. må observeras) böra följaktligen betraktas såsom kommentarer till krisen, bestyrkande dess ursprung till väsentlig del ur vissa brytningar eller divergenser av konstitutionellt betydelsefull natur mellan konung och statsråd.

Manthey, Dagbøger, II, 224 (stor dissens i statsrådet; Abelin har mot de övriga statsråden och rådfrågade förstakammarledamöter drivit fram saken), De Geer, Minnen II, 110; jfr Henning Hamilton, Gripenstedt i ovan nämnda broschyrer, pressrykten. Svaret på interpellationen 1872 i AK. I, 208 ff. (Sven Nilsson i Österslöv till justitiestatsministern) huruvida konungens yttrande i trontalet vid avslutningen av 1871 års lagtima riksdag om sin avsikt att sammankalla urtima förut varit föremål för överläggning och beslut i statsrådet, dementerar ej en uppfattning, sådan som den anförda, rörande föregående inre meningsskiljaktighet inom statsrådet. — Enligt vad senare under riksdagen 1872, med anledning av reservation till dechargebetänkandet av P. Nilsson i Espö och ytterligare interpellerande påstötningar i andra kammaren av Posse (AK. II, 467), upplystes genom ledamoten av konstitutionsutskottet Sven Nilsson i Österslöv (AK. II, 493 f.) samt efter vad numer för offentligheten tillgängliga statsrådsprotokoll giva vid handen, har vid beslutet om urtima riksdag formellt tillgått på följande sätt. Konungen tillkännagiver i trontalet vid avslutandet av lagtima riksmötet sin avsikt att inkalla urtima riksdag. Trontalet är formellt icke någon regeringshandling, som i konselj behandlas; i statsrådsprotokoll finnes följaktligen intet uttalat rörande ställningen inom statsrådet till dess tillkomst och formulering. Nämnda avsikt konstateras i statsråd först den $^{26}/_{6}$, då Kungl. Maj:t uppdrager åt cheferna för lant- och sjöförsvarsdepartementen att uppgöra de förslag, som borde göras till föremål för behandling vid den urtima riksdag H. M:t Konungen vid nämnda tillfälle tillkännagivit sig hava för avsikt att sammankalla. Det formliga beslutet om sammankallande av urtima riksdag till bestämd dag fattas av konungen i konselj i Särö (under tillförordnad regering), i vilken i statsrådsprot. för civilärenden antecknas såsom närvarande utrikesstatsminister Wachtmeister, statsråden Bredberg, Abelin och Bergström. Prot. förmäler endast: »Sedan H. Maj:t Konungen under den 26 sistlidne juni i nåder anbefallt cheferna för lant- och sjöförsvarsdepartementen att, vardera för sin förvaltningsgren, förbereda de framställningar, som i fråga om försvarsväsendets ordnande borde göras till föremål för behandling vid den urtima riksdag, H. Maj:t vid avslutande av innevarande års lagtima riksmöte tillkännagivit sig ämna sammankalla, samt hos H. Maj:t blivit anmält, att dessa förberedande arbeten nu så fortskridit, att tiden för urtima riksdagens sammanträde kunde utsättas, hade H. Maj:t i nåder tillkallat H. Exc. Herr greve Wachtmeister samt statsråden Bredberg, Abelin och Bergström för att med dem överlägga om tiden för urtima riksdagens sammanträde; och behagade H. Maj:t, enligt statsrådets enhälliga tillstyrkande, i nåder förordna — —» (följer fixering av dag för urtima session och kungörelse om densamma). Av statsrådsprotokollen är sålunda till belysning av förmodade inre divergenser inom statsrådet intet att hämta. Inför det granskande grundlagsutskottet står statsrådet (nämligen de fyra närvarande!) vid det definitiva beslutet enhälligt uppslutet kring åtgärden. Att detta icke utesluter möjligheten av att det inre ministeriella läget faktiskt varit sådant, som i anförda hypotes antagits, behöver ej närmare utvecklas. Protokollen äro av välkända skäl i de flesta fall i spörsmål sådana som det här berörda föga upplysande och ofta diplomatiskt väl arrangerade dokument. *S. 179 not 1.*

»Riksdagen bar ansvaret» för ministärens och försvarsfrågans fall. Men icke endast den kammare, som direkt fått giva anledningen. Även var demissionen, enligt *S. 263 not 1.*

De Geers mening, avsedd såsom ett memento åt första kammaren. Den ägde icke att fritaga sig från en betydande andel i skulden. »Det skulle bliva klart för första kammaren, att om man önskade arméfrågans lösning, så var det nödvändigt att antaga lantmannapartiets grundvillkor.» Därtill har, såsom förut antytts, De Geer personligen sannolikt även som statsminister varit beredd, nämligen för så vitt ett accepterande av dessa och ett förslag utarbetat i överensstämmelse därmed ägt någon utsikt i första kammaren. Men trycket från de krafter, som arbetade mot kompromissen över huvud, och omedgörligheten hos övriga, vilka vägrade gå med på kompensationer i nödigt mått, har hållit honom tillbaka. Se skilda yttranden av De Geer i avseende på läget 1880 Minnen II, 231, 233, 236 och beträffande tidigare år II, 22, 148 ff., 162. — Att man inom inflytelserika förstakammar-grupper av olika motiv önskat och arbetat för ministärförändring, är i samtida press ofta antytt och torde icke böra bestridas. När vissa dess representanter, bland andra Hamilton, densamme som sedan gammalt stod i bitter opposition till De Geer och i sista årens debatter fällt starkt kritiska, misstroendefyllda yttranden mot konseljen, inför konungen förordar regeringsinitiativ i värnpliktsfrågan och lyckas få honom och konseljen med därpå (se nedan!), är det otvivelaktigt i fullt medvetande om de därmed för ministärens ställning förbundna, utomordentliga risker. Man ser på dessa håll ej ogärna, att ministären försätter sig själv i en situation, ur vilken demission bleve den enda »hederliga» utvägen. Att De Geer bakom deras iver anat dylika tankegångar och däruti av utskottsrepresentationens hållning till modifikationsförslaget blivit styrkt, torde vara visst; det framlyser ur hans skildring. Jfr Keys uppgifter om antiministeriella konspirationer i förstakammar-kretsar (Hamilton närmast nämnd) Minnen III, 155, 183, 221. — Å andra sidan är lantmannapartimajoritetens in i det sista »välvilliga», ehuru, enligt partiets naturell, ej längre än intill ett »passivt förtroende» utsträckta, hållning till ministären De Geeer betygad. På grund av en ännu i ej ringa utsträckning bevarad tillit till De Geer, av fruktan för en konservativ förstakammar- eller »reaktions»-ministär och av obenägenhet för att genom en Posse'sk ministärbildning i en eller annan form bliva, till förfång för den egna rörelsefriheten, engagerad, önskar flertalet inom andra kammaren, nu liksom föregående år, konseljens kvarstannande. Vittnesbörd därpå äro i det föregående lämnade. Liknande yttringar av dess uppfattning skulle kunna anföras ur den partiet närstående pressen i dess redaktionella artiklars kommentarer till händelserna under riksdagen. Endast må såsom ett för partiets hållning in i sista ögonblicket belysande uttryck omtalas, att, enligt uppgift StD. $^{19}/_{4}$ 1880, en delegation från partiet en av dagarna efter propositionens fall för konungen uttryckt partiets fulla förtroende för ministären De Geer (liksom vid värnpliktsfrågans behandling 1877!). Den lantmannapartistiska parti-(niomannaråds-)motionen, AK. n:r 158, av Karl Ifvarsson med särskild iver påyrkad och understödd (GHoST. $^{2}/_{1}$ 1890), med förslag om beviljande av hela statsministerlönen såsom pension och nationalbelöning åt De Geer vid dennes avgång, demonstrerar även sparsamhetspartiets särskilda förbundenhet till honom.

S. 277 not 1. Ehrenheim, Några minnen, s. 91. »Utledsen vid de oupphörligt misslyckade försöken att uträtta något i försvarsfrågan med de gamla rådgivarna, trodde han att Posse, beredd till radikalare åtgärder, skulle kunna föra frågan fram.» Därför har konungen avvisat tankarna på en till förstakammar-konservatismen ansluten antikompromissministär. In i det sista hade man på andrakammarhåll fruktat en benägenhet att villfara önskningarna härom (Key, Minnen III, 221 f., 223 f., 241). Ej ens De Geer hade inför avgången varit fullt viss om, huruvida icke »kungen kunde vilja mot lantmannapartiet uppställa en kampministär», och hade för sådant ändamål preliminärt hört sig för hos en konservativ partiledare rörande möjligheterna för en sådan, i den händelse konungen skulle vilja göra försöket — ett belysande prov på hur odeciderad ställningen på högsta ort ännu omedelbart före avgörandet ansågs vara, eller hur litet De Geer var invigd i konungens förtroende. Men konungen har tydligen ej satt projektet i fråga. Nu lika litet som 1875 har han velat eller vågat villfara önskningarna att, »i den började kamp emellan folkmakten och konungamakten», vilken konservativa iakttagare i det nya statsskickets brytningar sågo avtecknas, »emot riksdagsordningen med dess bondemakt ställa regeringsformen med dess konungamakt». (Treffenberg-Wennerbergs uppfordran till kamp, »Antingen—eller», DA. $^{5}/_{4}$ 1875). Han har därmed icke ansett sig oförsvarligen »driva spelet med den höga insatsen av fäderneslandets väl», ej heller funnit »konungamakten övergiva sig själv». De garantier, som för en motsatt politik från första kammaren erbjödos, voro, enligt konungens och

hans närmaste rådgivares, i och utom konseljen, mening alltför svaga för att i rådande läge motivera bestämd frontförändring mot andra kammaren (De Geer, Minnen I, 241, rörande Ehrenheims karaktärisering av kammarens »obestämda ståndpunkt och oberäknelighet»). — En särskild och viktig anledning förefanns f. ö. att icke just nu vedervåga öppen brytning med andra kammaren. Konungamaktens prekära situation i Norge påkallade försiktighet. Den ihållande parlamentariska konflikten i det andra unionslandet hade 1880 ytterligare tillspetsats (Norges historia VI, 1: 636 ff.). Konungen kunde svårligen med framgång samtidigt bemästra konflikten i båda sina länder. Därför sökte han, åtminstone provisoriskt, bilägga striden på den ena fronten och »köpa fred med andra kammaren», i synnerhet som symptom icke saknades på farligt samförstånd och strävanden för solidarisering och ömsesidigt understöd mellan de tvenne oppositionella grupperna i Sverige och Norge. Pressen gav därom oroande upplysningar. Key, Minnen III, 17 ff., 203 f., bekräfta dessa. Key har f. ö. själv observerat detta sammanhang i motivbildningen för konungens benägenhet för Posseministär. Ej minst i belysning av detsamma känner han sig styrkt i sin misstro om uppriktigheten i det av konungen genom hänvändelsen till Posse tagna steget; dess bärkraft för kommande tid förefaller starkt tvivelaktig. Key är för sin del böjd att betrakta det såsom »blott en konjunkturaffär». Minnen III, 257. Han var ej ensam om den tanken.

Autentiska upplysningar utöver de anförda finnas icke på denna punkt att tillgå, varför även den radikala pressen med DN. $^{16}/_{4}$ klandrar hemlighetsmakeriet bakom kulisserna. Men ovanstående torde kunna slutas ur det allmänna sammanhanget såsom varande mest sannolikt, under öppet erkännande av den ovisshet, som avsaknaden av närmare, fullt säkra uppgifter i viktiga delar kvarlämnar. — Key, Minnen III, 248 lämnar en notis av intresse; $^{8}/_{5}$ berättas i brev (från dottern Ellen Key): »Konungen har önskat uppvaktning från lantmannapartiet för hans nådiga medgift till partiet vid ministerombytet»; ett fåtal hade mot Keys och andras avrådan infunnit sig till en sådan, varvid konungen höll ett långt programtal; han »förklarade sig villig att avskaffa grundskatterna; om indelningsverket kunde han icke gå lika långt som bönderna, men bra långt m. m.» Brevets detaljupplysningar torde vara att taga med behörig reservation; av detsamma framgår i varje fall den personliga andel i den nya ministärens bildning och program, som man var benägen att tillskriva monarken och som han för sin del själv tog i anspråk. — Till jämförelse med förhandenvarande läge kan hänvisas till konung Oscars förhandlingsmetod vid ministärbildningarna i Norge, vid vilka han stundom, även 1884 och senare, ej minst där påtryckningen från stortingets sida gjorde sig som kraftigast gällande och förutsättningarna för stark utvidgning av premierns maktbefogenheter syntes vara särskilt gynnsamma, skriftligen uppsatte villkor beträffande regeringsprogram och fastslog betingelser i fråga om personval (exempelvis till Sverdrup 1884). Norges Historie VI, passim, K. Motzfeldt, Dagbøger, s. 452 ff. *S. 285 not 1.*

Rörande Posses egna avsikter vid tillträdet av statsministerbefattningen är intet närmare med bestämdhet känt. Hans personliga intentioner äro vid denna tidpunkt liksom under hans föregående parlamentariska bana höljda i ett svårgenomträngligt dunkel. Posses egna anteckningar och papper giva icke, i det sparsamma urval i vilket de efterlämnats, något fastare stöd för omdömet. Fortfarande blir detta i avgörande punkter hänvisat till konjekturer ur det allmänna händelseförloppet och kombination av spridda uttalanden fällda i skilda sammanhang. Man har därvid ofta uppmärksammat (se exempelvis Marcellus-Bergstrand, Ur nyare tidens politiska skiften, s. 112) ett av Ridderstad, Regnbågen, Interiörer från olika tider (1882—83) s. 629—633 anfört uttalande, som av Posse i samtal med förf. omkring 1868 skulle blivit fällt: Hans avsikt som partiledare vore »att leda lantmännen fram på den av statsförfattningen själv nu (sedan genom representationsreformen 'en ny tid inträtt') utstakade vägen»; »den nya riksdagsordningens rationella tillämpning» fordrade, »att lantmannapartiet, såsom det svenska folkets övervägande flertal, skall, med hänsyn till rikets angelägenheter, bliva det både avgörande och bestämmande elementet»; därför hade hans insats inriktat sig på att »hålla lantmannapartiet tillsammans» för att detta skulle fortgå på den vid dess opposition under riksdagsskickets första tid inslagna vägen; den frågan kommer så att uppstå, »huruvida regeringens dörrar skola öppnas för partiet eller icke»; »först då dess män intagit sin plats i rikets rådkammare, anser jag, att representationsförändringen är verkligt genomförd». Detta förefaller ju närmast *S. 285 not 2.*

som ett parlamentariskt, möjligen rent av underhus-parlamentariskt, programuttalande: partiet skall under nyttjande av den parlamentariska oppositionens sedvanliga, tillgängliga vapen utbilda sig till fast sammanhållet majoritetsparti med bestämda anspråk på plats i rådkammaren såsom en majoriteten enligt det parlamentariska statsskickets grundsatser rättmäteligen tillkommande arvedel. Det skulle alltså från Posses sida innebära ett direkt accepterande av de parlamentariska tankegångar, som i den liberal-radikala pressen, Dagens Nyheter, Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning, samt av enstaka partikolleger med kulturradikal, principiellt parlamentarisk anläggning, exempelvis av Key (nedan s. 499 not 1, s. 533 not 1), framburits. Huruvida refererade yttrande, sålunda tolkat, är ett korrekt uttryck för Posses åskådning vid ifrågavarande tid eller bör betecknas mer som ett tillfällighetsuttalande, gjort i särskild avsikt i viss situation till viss bestämd person, formulerat i lösa, ej närmare övertänkta eller diplomatiskt tvetydiga vändningar, måhända »förbättrade» och tillrättalagda av intervjuaren, vars journalistiska ställning knappast gör honom till pålitligaste förmedlare av objektiv kunskap, må lämnas därhän. Endast anmärkes, att den parlamentariska tendens, som i detsamma kommer till synes, i sin allmänna, praktiska syftning uppenbarligen rätt väl överensstämmer med Posses strävanden, sådana de i övrigt genom spridda inlägg i riksdagsdebatterna och framför allt genom hans faktiska verksamhet framgå. Att hans syftemål i berörda författningspolitiska hänseende antagit fastare, principiell form må emellertid tills vidare betvivlas. I varje fall torde vid den tidpunkt, varom nu är fråga, 1870-talets senare del inpå året 1880, de aktuella fordringar i avseende på ministärbildning och program, som av Posse omfattats, icke varit av den art, att de fyllde parlamentariska, än mindre underhus-parlamentariska, krav i egentlig mening. Posses genom åren bibragta, för honom själv ej alltid angenäma, erfarenheter av lantmannapartiets skaplynne och vunna uppskattning av de motståndskrafter, som i representationens övre hälft och konungamakten mötte, samt, vilket icke torde böra förbises, hans konservativa föregående, hava sannolikt motiverat jämkningar och moderering, ej mindre i hans konstitutionella än i hans försvars- och grundskattepolitiska program, av en inverkan, som i båda dessa avseenden ställde honom den De Geer-Ekmanska kompromissriktningens män närmare eller gjorde honom för egen del mera böjd för eftergift och samförstånd åt detta håll än som i sakfrågorna var utmärkande för lantmannapartiets flertal och i det konstitutionella spörsmålet för anförda representanter för en mer principiellt betonad parlamentarisk åskådning. Posses hållning under behandlingen av dessa ärenden, dels vid föregående ministärbildningsförhandlingar, dels senare under statsministertiden, synes giva uttryck härför, ehuru givetvis icke får förbises det tryck, som därvid, på sätt vidare skall belysas, utövades på hans personliga mening. Den misstänksamhet, det icke sällan oförtydbara klander, som från lantmanna-parti-sidan mot honom riktades, är i sin mån ett tecken därpå (varom mera i det följande). Det förefaller alltså vara anledning förmoda, att den inriktning på medlande linjer, som ministärbildningen och det till grund för denna liggande, senare under konseljens verksamhet utvecklade regeringsprogrammet utvisade, icke till sin allmänna syftning i mer ingripande mån divergerat från Posses personliga önskemål och uppfattning av konseljens uppgifter i föreliggande läge, även om den i vissa viktiga punkter vid precisionsinsyftningen från början skruvats och senare under händelsernas gång skruvades ytterligare några tum längre åt höger, än som han för sin del skulle åstundat och, om han ägt fullt »fria händer», genomfört.

S. 291 not 1. Att icke ens Posses förre sekundant i partiledningen, herremannen Key, som synnerligast i senare års förhandlingar i kompromissfrågan intagit en aktiv och framskjuten plats, upptagits i ministären, väckte rätt allmän förvåning. Den aversion mot statsrådsuniformen, som bönderna tydligen kände, fanns näppeligen i motsvarande mån hos honom. Hans principiellt parlamentariska åskådning borde väl gjort honom mottaglig för vädjanden om »oppositions-ämbetets förpliktelser» till handling och ansvar i given situation. Men han har icke ens erhållit en första förfrågan om villighet att inträda. Anledningen kan hava varit av flerahanda slag. Kompetens-synpunkten har antagligen spelat in; det var en rätt allmän åsikt, att Keys läggning icke egentligen passade för ett statsrådsämbetes fackliga uppgifter. Snarare har han då ansetts kunna giva regeringen ett bättre stöd såsom dess bundsförvant, mellanhand och »whipper» i riksdagen samt såsom drivande kraft i planerat kommitté- och utskottsarbete. Möjligen har Posse även av honom förväntat ett nekande svar på eventuell hänvändelse med hänsyn till de betingelser i fråga om regeringsprogram, som han

hade att erbjuda. Key själv antyder, att sådana skäl skulle förelegat; han skulle vägrat ingå på annat än ett »klart lantmannaprogram» i en »ren reformsträvande lantmanna-ministär». Minnen III, 247. Men omöjligt är ej heller, att en konungens motvilja, väl förståelig efter de skarpa, i flera fall säkerligen för höga vederbörande svidande angrepp, för vilka han blivit av Key under dennes journalistiska verksamhet utsatt, varit ett bidragande skäl. Key och hans närmaste förmoda detta. Minnen III, 235. Möjligen har från konungens sida satta villkor för ministärbildningen på liknande sätt förhindrat närmare personförbindelse med de genuina lantmannakretsarna.

Kommitténs tillkomst är såsom ett synnerligen märkligt, om än ej första, prejudikat i sitt slag av den vikt, att den förtjänar närmare beröras (jfr ovan s. 258). Redan 1875 hade den planerats (De Geer, Minnen II, 189), såsom Forssell i brev till Posse $^{28}/_{6}$, $^{24}/_{8}$ 1875 (Posseska samlingen) meddelar under Lagerbjelkes ordförandeskap med så gott som idel riksdagsmän, »riksdagens bästa krafter» (Forsell), bland annat Posse, Dufva, Andersson i Nordanå såsom medlemmar; till grund för kommittéarbetet skulle ligga ett »preliminärt förslag» uppgjort i en subkommitté, i vilken (såsom särskilt torde observeras!) finansministern skulle medarbeta. 1879 återupptogs detta projekt och planerades ursprungligen (brev från Forssell till Posse $^{13}/_{6}$ 1879) såsom ett »femtonmannaråd» under Posses ordförandeskap och med Ehrenheim, F. F. Carlsson (ev. Wijkander, Asker eller Malmsten), C. Ekman (ev. Gahn), O. Wijk, (ev. J. Ekman), Ljungqvist, Axell, G. Sparre, Rydin, Key, Ifvarsson (ev. Liss Olof Larsson), Ola Andersson (ev. O. Jönsson), S. A. Hedin, Johansson i Bergsäng, kammarrådet Andersson såsom medlemmar. Den så planerade »parlamentariska kommittén» skulle, i enlighet med »riksdagens uttryckliga begäran», allsidigt företräda representationens skilda intressen (Forssell). *S. 307 not 2*

Sars, Norges historie VI: 2, s. 53 (jfr VI: 1, s. 665), uppgiver: »Ministeriet Thyselius saa sig endog nødt til at dimissionere ifølge sit inblandningsforsøg i den norske forfatningskamp og blev avløst av ministeriet Themptander, hvis program stemte overens med riksdagens helt passive holdning.» Nämnda »inblandningsförsök» var den förklaring, offentliggjord i PoIT. $^{26}/_{3}$, som Thyselius i kollegernas namn efter konungens kallelse till Kristiania på tillfrågan $^{6}/_{3}$ 1884 lämnat till förmån för konungens vetorätt i grundlagsfrågor och fulla myndighet över Norges krigsstyrka. Denna statsrådets diktamen, avgiven ungefär en vecka efter domen över Selmer, några dagar efter det riksrättsdomen offentliggjorts och en vecka tidigare än den k. diktamen med anledning av samma dom, har veterligen framkallat missnöje även i Sverige, bl. a. inom andra kammarens lantmannapartistiska kretsar, såsom synes av ett (av V. Anckarcrona i brev till Posse $^{29}/_{3}$ 1884, Posseska saml., refererat, även av Y. Nielsen, Under Oscar II:s regjering, s. 265 f., omnämnt) brev från Liss Olof Larsson till konungen, i vilket denne rått konungen till eftergift i vetofrågan under hot om att eljest i svenska riksdagens andra kammare »fråga väcks att genom diskussion giva till känna sitt ogillande av svenska statsrådets uttalande» (Anckarcronas referat); konungen hade avböjt eftergift och »beder dig (Posse) genom ditt inflytande förhindra denna möjligen påtänkta diskussion rörande statsrådets uttalanden». Något direkt öppet klanderuttalande mot statsrådens handlingssätt blev ej heller av; riksdagsprotokollen förmäla därom intet. Dock uteblev icke en indirekt, hovsamt hållen kritik från lantmannapartiledningen, i det att Karl Ifvarsson $^{13}/_{5}$ (tre dagar före Thyselius' avgång) i debatten angående den ministeriella konseljen (med anledning av mot. AK. n:r 150 av S. A. Hedin om dess avskaffande, väckt $^{23}/_{4}$, dagen efter den fest som hållits i Stockholm för den norske journalisten Ullman med deltagande från 120 riksdagsmän, bland vilka ett flertal framstående medlemmar av lantmannapartiet), med instämmande från elva lantmän avgav en principiell förklaring, enligt vilken »vartdera landet både kan och bör vart för sig sköta sina egna enskilda angelägenheter»; vi böra icke »onödigtvis inblanda oss i varandras angelägenheter», AK. 51: 12. Motionen bifölls i andra kammaren (84—62). — Möjligen hava dessa förhållanden i någon mån inverkat på tidpunkten för Thyselius' demission. Intet bestämt kan därom f. n. sägas. Att de skulle hava ägt den avgörande betydelse, som Sars tilldelar dem, synes dock icke vara bestyrkt, ej heller troligt. Se i övrigt rörande Thyselius' moderata, koncilianta hållning till den norska striden upplysningar hos K. Motzfeldt, Dagbøger 1854—89, s. 318—322, 332, 340, 390, 412, 484, 518, där bl. a. meddelas det planerade svenska statsrådsuttalandet samt Thyselius' försäkran, att enligt hans och *S. 334 not 1.*

»samtlige svenske statsraaders mening Dommen nødvendigvis maa iværksættes», samt personliga mening, att »de gjentagne Sanktionsnegtelser har været ulykkebringende Feil og at en Regjering ikke maa paatage sig Formynderskab over Nationen, at 1882-Trontale aldrig burde fundet Sted» o. s. v. M. nedskriver $^{18}/_{5}$ (s. 390): »Det feiler ikke at vort Venstre vil forklare det at være som Følge af Brevet til Kongen om Unionens krav at Thyselius er afgaaet som Statsminister. Men det har været noksom bekjendt at han ikke havde paataget sig att blive længere end til Rigsdagens Slutning og hans Eftermand Themptander var medansvarlig for Brevet.» Beträffande de berörda unionella förhållandena hänvisas f. ö. till spridda notiser, Kjellén, Unionen sådan den stiftades och sådan den blivit, Upsala 1893, II, 73, Linck, Konung Oscar II, s. 354 f., dens., Det politiska vindskiftet, s. 91—106, Nielsen, Norge i 1905, s. 57, Hedin, Tal och skrifter II, 343. Rörande Hedins intima förbindelser med den norska »venstre» 1884, lämnas uppgifter av Motzfeldt, a. a., s. 306, 309 f., 370, 390. — Det må i detta sammanhang påpekas, att även Thyselius' företrädare i statsministerämbetet i viss mån inblandats i den norska konstitutionella konflikten. Under agitationen i den norska partistriden räknade vänstern med det svenska lantmannapartiets moraliska bistånd och utspelade därvid dess »partichef» statsminister Posse, vars sympatier för vänsterns konstitutionella uppfattning i konfliktfrågan påstodos vara säkert kända, såsom en trumf mot regeringspartiet och konungen. Den norska vänsterpressen åberopade ofta hans auktoritet; i ett valupprop anfördes, hurusom »den liberale svenske regjering» sympatiserade med den norska oppositionens krav. Saken väckte uppseende och kommenterades såsom en sensationsaffär även i Sverige. Sept. 1882 offentliggjordes emellertid (enligt hemställan från adressaten) i det norska Morgenbladet (se DN. $^{14}/_{9}$) ett $^{7}/_{9}$ daterat brev från Posse till statsminister Kierulf, i vilket han tillbakavisar påståendet, att han skulle gjort uttalanden i den riktning, som anförts, samt f. ö. avböjer all inblandning; i rent norska frågor bör Norge själv avgöra. Därmed avvecklades affären. Vad som legat bakom denna är ovisst. Omöjligt är ej att Posse faktiskt i överensstämmelse med uppfattningen inom ledningen i lantmannapartiet hyst och uttalat åsikter, vilka föranlett en uppgörelse med konungen, varur dementi- och neutralitetsförklaringen framgick efter reträtt från Posses sida; i varje fall kom den non-interventionsprincip, som där tillkännagavs, att i viss mån brytas av Thyselius i anförda statsrådsuttalande.

S. 334 not 3. Pressens förmodanden vid avgången. Enligt vad K. Motzfeldt, Dagbøger, s. 483 f., meddelar, skulle demissionen stått i samband med vissa unionspolitiska spörsmål, i vilka utrikesministern intagit en ståndpunkt, mer prononcerad till Norges förmån än som överensstämt med regeringens, konungs och kollegers, avsikter. Bl. a. skulle han 1885 varit benägen att låta det då slutbehandlade, från 1883 vilande, grundlagförslaget om utökning av den ministeriella konseljen med statsministern falla, för att i stället till påföljande år förbereda ett mer omfattande, för Norge mer tillmötesgående förslag. Men avsikten fick ej fullföljas, ty »Regjeringen forbød ham det, da Sagen isaafald vilde have faldt och have ledet til skarpe och for Norge ubehagelige Debatter i første kammer efter Meddeleser fra dette til Regjeringen». Dessa upplysningar bestyrkas av Hedin, Tal och skrifter II, 344 f. (»Data och fakta om unionspolitiken», 1905, varmed överensstammande uppgifter lämnas i uppsatsserie i Aft. 1892, a. a. II, 275), som giver en liknande skildring av utrikesministerns ställning 1885 till frågan om det ministeriella statsrådet, enligt uppgift vilande på autentiska, personliga meddelanden, delvis direkt nedskrivna. Hedin kompletterar Motzfeldts framställning med bl. a. den upplysningen, att Hochschild angående planen att fälla det vilande förslaget för att sedan taga upp ett nytt genomgripande sådant (till sin syftning motsvarande Hedins mot.), före behandlingen i plena konfererat med Hedin, därvid även understödd av Themptander, men sedan i sista stund dragit sig undan och låtit saken hava sin gång. Han hade från konungen erhållit en skrivelse av innehåll, att »då dina kolleger icke vilja veta av detta förslag (som H. ämnade förorda), är det icke värt, att du tager upp frågan». Enligt Hedins »fullkomligt autentiska» utsago »låg härbakom påtryckning från förstakammarledamöter, som absolut icke ville gå in på en sådan ändring». Möjligen hava dessa förhållanden, såsom Motzfeldt förmodar, då Hochschilds »Stilling iøvrigt, især i 1ste Kammer, været svag», bidragit till hans avgång. — Dock må anmärkas, att de divergenser med kollegerna, som eventuellt föregått, icke hava varit av den art, att ministärmajoritetens ställning kan betecknas såsom i de unionella spörsmålen i allmänhet förstakammar-

orienterad. Ministären Themptanders hållning i de unionspolitiska frågorna var från början och behölls alltjämt utpräglat moderat och medlande. Se notiser, Motzfeldt, a. a., s. 390, 484, Y. Nielsen, Under Oscar II:s regjering, s. 285, 412, Rydfors, Sveriges historia X, 132.

Dessa sammanslutningar, »Svenska arbetets vänner» (ett upplivande och utvidgande av en redan förut existerande förening) och »Föreningen mot livsmedelstullar» 1885—86, båda med riksdagsmän i styrelserna, bilda i den svenska partihistorien de första valmansorganisationerna med filialer över hela landet; även hava dessa organisationer avläggare i landstingen i och för förstakammarvalen, som nu först genomgående politiseras. Även i övrigt moderniseras i betydande mån valens karaktär. En organiserad valrörelse med intensiv agitation på valmöten, i press och propagandalitteratur, med valprogram, på sina håll provval och offentlig kandidatur, träder i stället för de gamla primitiva förhållandena med på sin höjd kommittentsammankomster eller folkmöten ett och annat upprört år (1869—71, 80, 83, 84) — en utveckling, som dock förebådats av vissa ansatser i de större städerna, i Stockholm närmast genom dess liberala valmansförening av 1884. På sina håll sticker nu det imperativa mandatet fram huvudet, särskilt gent emot representanterna i den 1887 icke upplösta första kammaren (resolutioner från majoriteterna i Örebro och Kopparbergs läns landsting, kommittentskrivelser till Liss Olof Larsson, Sven Nilsson, Carlsson i Stockholm, Arnoldsson m. fl.), men även i förhållande till andrakammar-riksdagsmän (bemötande i De la Gardies och Ekmans offentliga protest, publicerad StD. $^{23}/_{4}$ 1887); det stannar dock vid ansatser; fast avvisande från vederbörande anklagade fäller dem till marken. *S. 340 not 3.*

Upplösningsdekretet utgjorde ett »vapen i partistriden», en »sista lumpen trumf för att vinna spelet» eller förvärva en »galgenfrist», DA. $^{5}/_{3}$. »1887 års ensidiga riksdagsupplösning var ett politiskt äventyr, som bar en agitatorisk och allt slags radikalism och demagogi uppmuntrande prägel, och sattes, icke utan fog, i samband med förhållandena i Norge, där Sverdrupspolitiken firade sina segrar med vars politiska utveckling Themptanderpolitiken tycktes ämna hålla jämna steg», anmärker en av protektionismens övertygade främsta målsmän, P. E. Lithander, 1886—94, En nioårsperiod (1894), s. 25. — Partiskheten ansågs även framgå av de administrativa förordnanden och cirkulär, vilka åtföljde upplösningsbeslutet, nämligen angående nyreglering av valkretsindelningen, varigenom tillkommo sex nya stadsrepresentanter men blott en ny landsrepresentant, samt rörande uppskov med valförrättningarna. Åtgärden betecknades från protektionistisk sida som en lex in casu, dikterad av den renaste partiberäkning (DA. $^{14}/_{5}$); även föranledde den vid vaderiksdagen anmärkningar (i reservation av Bergius m. fl. till dechargebetänkandet 1887 B samt i debatterna $^{20}/_{6}$ i kamrarna). Det var ej annat än vad inom regeringen väntats, $^{9}/_{3}$ 1887, efter kungörelsen om val, hade statsministern skrivit till S. A. Hedlund, frihandelns och ministärens oförtrutne förkämpe i GHoST.: »Nu få protektionisterna skrika över att partiregeringen ställer så till, att de största städernas representanter ökas — —.» Beslutet är dock det enda rättvisa (Hedlunska brevsamlingen). Försvaret från frihandelssidan sköttes också på denna punkt med en argumentation, som torde varit kritiken väl jämbördig. Men den protektionistiska pressen ansåg sig orubbligt styrkt i sin uppfattning av statsrådets partipolitiska karaktär. »Partiregeringens» hänsynslösa maktsträvanden lyste i varje dess åtgärd igenom. Themptander uppträdde i allt såsom »partiledare», den där »trampade lagen under fötterna» och insatte »alla maktens prerogativ och all sin ställnings prestige» för partiets syften (DA. $^{28}/_{1}$ 1888). *S. 345 not 2.*

Den protektionistiska pressen plägade ofta kontrastera den Themptanderska ministeriella taktiken med De Geers »politiska grannlagenhet» och »partineutrala avhållsamhet» från oberättigad inblandning i riksdagens affärer. Den kunde därvid samtidigt hava framhävt släktskapsdragen med den reformkonservativa programkritikens av 1867—75 ledsatser, med deras krav på ministeriell aktivitet, kraftfull riksdagstaktik, samverkan med »regeringsparti». Hamiltons läror och metodiska anvisningar hade i Themptander i viss mån funnit sin tillämpare. — Ansatser i likartad riktning hade förut ej alldeles felats. Särskilt Posse experimenterade ju i ämnet. Men han nådde, såsom visats, ej långt. Han gjorde en trevare men misslyckades. Huruvida detta försök skall betecknas såsom en »partiministär» eller icke blir ytterst en tvist om ord *S. 357 not 1.*

och ords valör; enligt vad förut visats synes likväl termen för ministären av 1880 avgjort icke vara träffande. Att den ej heller i hela sin omfattning äger tillämplighet på ministären Themptander är i texten utfört. Dock synes den i vissa, nämligen de aktuella politiska huvudfrågorna berörande, hänseenden i så pass hög grad besitta reell motsvarighet i avseende på denna, att en omisskännelig tendens hos konseljen till ombildning i partipolitiska former konstateras samt en särställning i detta hänseende bör tilldelas densamma. — Även förtjänar anmärkas, att ministären, närmast dess ledande man, i samklang med sin i tullfrågorna enligt nutida terminologi vänsterorienterade ståndpunkt, även i sin allmänna konstitutionella, moderat-liberala åskådning synes, i synnerhet i jämförelse med efterföljande, avgjort konservativare lagda, konseljer, varit icke obenägen för beaktansvärda medgivanden i parlamentarisk riktning. Närmare preciserade upplysningar rörande statsrådens personliga uppfattning i dessa hänseenden finnas väl icke tillgängliga. Likväl torde kännedomen om deras, främst statsministerns, i enskilda fall av författningspolitisk innebörd under ministertiden och, i någon mån, efter denna tillkännagivna mening vara av den, även i avseende på allmän-konstitutionella spörsmål, talande beskaffenhet, att ovan givna omdöme kan anses styrkt. Till vad i föregående sammanhang (ovan s. 334 not 3) rörande ministärens uppfattning i de norska och unionella frågorna meddelats och därvid med i memoarer anförda uttalanden från statsrådsmedlemmar blivit närmare belyst, må fogas en hänvisning till ministärens hållning i 1887 års finansplan till frågan om K. M:ts dispositionsrätt över besparingar (se Kjellén, Politiska essayer III, 72 f.), vidare till dess ståndpunkt till frågan om ministerstyrelse (k. prop. 1885, n:r 20, i vars motivering justitieministern även åberopar Norges exempel) samt till instruktionsgivning för riksdagens revisorer (k. prop. 1885, n:r 21, i vilken, § 15, föreslås upphävande av dittillsvarande bestämmelse rörande hänvändelse till statsrådets främste ledamot för utverkande av befallning till vederbörande ämbetsmän och verk att tillhandagå med äskade upplysningar — en parallell till § 46 RO.; anförande av statsministern contra Bergström, FK. 44: 16 ff.). Bland senare yttranden observeras särskilt Themptanders uttalanden 1894, AK. 11: 5, i fråga om »vingklippningen» (ovan, s. 344, anfört) och 1895, AK. 27: 50, rörande den öppna omröstningen. Såsom belysande för Themptanders, av honom själv medvetet betonade, relativt parlamentariska böjelse, må även refereras hans förklaring efter avgången, vid dechargedebatten 1888, FK. 16: 10: »Jag är troligen mer parlamentariskt anlagd än de flesta av herrarna, och jag erkänner i mycket större utsträckning, än troligen majoriteten inom denna kammare vill göra, den betydelse en parlamentarisk församlings misstroendevotum bör utöva mot en minister. § 107 lämpar sig ock i min tanke mycket väl till att uttala en dylik opinion om ett regeringssystem eller om den ministärs eller den enskilda ministers förhållande, som man vill avlägsna — —.» Jfr f. ö. vad nedan s. 393 not 3 meddelas samt Staaffs vittnesbörd 1907, AK. 52: 70.

S. 389 not 1. Upplysningarna rörande den politiska innebörden i den Boströmska statsministerutnämningen äro, som redan framhållits och ytterligare förtjänar betonas, synnerligen sparsamma och ovissa. Autentiska förstahandsunderrättelser från förhandlingsdagarna fela fullständigt. I så måtto är man än sämre ställd än beträffande det i vissa avseenden likartade Posseska befordringsprejudikatet. Ändock förefaller en rekonstruktion av läget, på sätt i texten blivit utfört, i förevarande fall med avseende på de allmänna huvudlinjerna kunna göras något lättare och fastare än i fråga om ministärbildningen 1880, i varje fall äga så pass goda stödjepunkter i en sammanställning av de för frågan i den föregående, samtida och efterföljande allmänna situationen aktuella fakta, att dess hållfasthet kan anses hava uppnått ganska hög sannolikhetsgrad. Ett antagande, vilket förutsätter, att Boströms tillträde av statsministerskapet försiggått under former samt i och för syftemål, vilka lämnade fältet fritt för en ombildning av regeringspolitiken under hans ledarmyndighet efter protektionistiskt partipolitiska linjer, synes i viktiga hänseenden svårligen kunna försvaras. Det förutsätter, såsom i texten framhållits, hos konungen en bestämd omsvängning såväl i fråga om tullpolitisk ståndpunkt som i avseende på konstitutionella principer beträffande regeringens medlaruppgift, vilket omslag även skulle gjort sig gällande för samtliga de kvarsittande statsråden, vilkas allmänt moderata hållning var känd före deras utnämning liksom genom deras verksamhet under senare år; denna förändring skulle inträtt vid en tidpunkt, som föreföll ligga gynnsammare till för användande av den gamla medlande förhandlingslinjen än åren förut. Samtidigt supponeras, att Boström, vare

sig under stark påpressning på regeringens förhandlande myndigheter, vartill resurser svårligen varit förhanden, eller under en, genom de förres plötsliga sinnesomvändelse åstadkommen, viljeöverensstämmelse, skulle omhändertagit ministärledningen i och för uppgifter, vilka han sedan, delvis så gott som omedelbart och senare allt bestämdare, i sin verksamhet övergivit eller omformat till medlar-funktioner. Svårligen kan en dylik hypotes vidhållas. Den framställning, vilken betraktar statsministerskiftet såsom en rekonstruktion, från början inställd på fortsatt medlingsverksamhet och på så sätt av kontraherande parter fattad, torde få anses äga avgjort företräde. — Varmed visserligen icke spörsmålet om ställningen vid ministärombildningen annat än i vissa huvuddelar är besvarat. Ty återstår att veta: Huru detta medlande regeringsprogram utformats, huruvida det inskränkts till lösare formulerade, i sin omfattning starkt begränsade hållpunkter eller från begynnelsen givits fastare precisering och upplagts på längre sikt, med vidare utsträckning till skilda spörsmål, alltså ej endast tagit ställning till tullfrågorna, vilka givetvis, då man nu stod inför de stora traktatuppgörelserna och tulltaxekommitténs nyligen avlämnade förslag, av Boström såsom ordförande undertecknade, upptagit en huvudpart. Slutligen är även ovisst, vilken den statsministern tillkommande andel i tillblivelsen varit, huruvida han kommit med personliga positiva tillsatser till detsamma, inriktade på skilda reformfrågor, om han förmåtts genom påtryckning och övertalelse i en eller annan form frångå önskemål för egen del, särskilt på tullfrågornas gebit, och eventuellt däruti sedermera, under utövande av sitt höga ämbete med dess förpliktelse att se sakerna »uppifrån», föranlåtits till ytterligare jämkning, eller från begynnelsen i väsentliga punkter spontant kunnat samstämma med konung och kolleger. Sannolikt synes, i belysning särskilt av senare händelser, vara, att Boströms personliga tullpolitiska program vid tidpunkten för tillträdet icke haft den anläggning och fasthet, att några koncessioner från hans sida av mer påkostande art behövt föregå utnämningen. Liksom antagligt är, att riktlinjerna för ministärens arbete icke under förhandlingarna givits mycket fastare, om än något mer samlat, utförande än vid den Boströmska regeringspolitikens senare planläggning med dess karaktäristiska opportunistiska smidighet, utan lämnat rätt vitt utrymme för en fortgående moderering utöver den från början intagna, moderata ståndpunkten i form av systematiskt utbildande av ett från början lösare koncipierat medlarsystem. — Boström har själv för egen del offentligen avlagt ett vittnesbörd om sin personliga politiska utveckling, vilket synes belysa även dessa förhållanden. Gent emot det protektionistiska majoritetspartiets i första kammaren anspråk på eftergift eller större hänsyn för dess politiska strävanden yttrar han i lagbyrådebatten 1896, FK. 6: 21: »Det förefaller mig alldeles klart, att emellan ett parti och en även ur dess krets hämtad regering måste uppstå en viss meningsskiljaktighet. Ty det är ingenting som så disciplinerar ens handlingssätt som känslan av ansvar. Jag skulle därvidlag vilja erinra om ett uttryck av friherre De Geer, då han sade, att frågorna te sig så olika, sedda uppifrån och nedifrån.» På en gång synes detta Boströms anförande antyda, att ett bestämt lösgörande från partitillhörighets- och partiledarsynpunkter enligt hans uppfattning i och med tillträdet till rådkammaren i en konstitutionell regim vore enligt sakens natur påkallat, samtidigt som det understryker den fortgående omformning i den politiska åskådningen, vilken hos honom under utövande av statsministerämbetets plikter försiggått.

Såsom i texten framhålles är det inre sammanhanget i detta ministerskifte mer än vanligt oklart. Den så gott som fullständiga bristen på närmare autentiska upplysningar, utöver den kortfattade officiella avgångskommentaren, vars reella korrekthet såsom uttömmande förklaring torde vara anfäktbar, lämnar fältet fritt för gissningar och lösa kalkyler. Och därpå överflödar den samtida politiska pressen. Största återhållsamhet i omdömet är påkallad. Det ovan gjorda försöket till rekonstruktion av motivläget är, trots en försiktighet, vilken, såsom torde uppmärksammas, i viktiga punkter undvikit fastare precisering, framställt med all reservation. Det gör endast anspråk på att lämna den sannolikhetsberäkning, som med för närvarande given kunskap synes vara den relativt bäst grundade. Så länge Oscar II:s memoarer och statsminister Boströms dokumentskrin i Riksarkivet ligga otillgängliga, och i övrigt inga förstahandsmeddelanden i större utsträckning rörande unionspolitikens inre trådar i denna tid liksom beträffande de personliga, konfidentiella relationerna mellan kanslihuset och Helgeandsholmen publicerats, får man därmed låta sig nöja. Att söka närmare avväga avgångsmotivens inbördes vikt, liksom att bestämdare uttala sig rörande

S. 409 not 1.

det i och för sig plausibla antagandet rörande Boströms personliga beräkningar för framtiden — vilka förmodades, mer eller mindre medvetet, med eller utan avtal i någon form med konungen, betrakta den nu arrangerade reträtten endast såsom en kortare semester och vilokur för inväntande av lägligt tillfälle att, efter genomgången prövotid för andra krafter och ernådd större klarhet i den riksdagspolitiska situationen, återinträda i statsministerämbetet med styrkta krafter och förbättrade allmänna förutsättningar — låter sig f. n. icke göra utan att övergå den gräns, där de lösa spekulationerna vidtaga.

S. 414 not 1. Mer ingående utförande har framställningen av det för tidens regeringspolitik utomordentligt betydelsefulla, för en närmare behandling genom rikligt material relativt tillgängliga kommittéväsendet icke erhållit med hänsyn till pågående undersökningar i ämnet av enskild forskare. Den i texten givna knappa teckningen har endast sökt fixera de ur närmast föreliggande synpunkter viktigaste huvuddragen, sådana de, vid genomgång av Thyselius' materialsamling, Förteckning över kommittébetänkanden, I—II, samt tidens allmänna historia i riksdagsförhandlingar och press, synts framträda. Den närmare avvägningen av dess politiska betydelse i enskilda fall och vid skilda tidpunkter återstår att göra. Möjligen skall denna i någon mån förskjuta det ovan avgivna omdömet. Förhållandet mellan regeringsinitiativets självständighet och kommittéarbetets direktivgivande inflytande är den springande punkten, vars läge i enskilda fall och än mer i stort visar sig vara ytterst svårt att pålitligt fastställa. Omfattande undersökningar fordras, innan en fullt stadgad basis för slutligt bedömande kan anses vunnen. Dock torde det i texten gjorda försöket till allmän karaktärisering enligt författarens uppfattning, på grunder vilka här ej givas utrymme meddela, ej heller av nyss berörda skäl är lämpligt anföra, kunna betraktas såsom rätt väl styrkt. — Till belägg för den i texten omtalade inträffade förskjutningen i kommittésammansättningen må de främsta typiska exemplen på kommittéer, bildade på »samlingsparlamentariska» grunder, anföras: komm. angående kommunala rösträtten på landet 1896, komm. för Sveriges fasta försvar 1897, komm. för den kommunala beskattningen 1897, komm. angående tjänsteavtal 1900.

S. 415 not 1. Det Posseska försöket med officiellt organiserad samverkan mellan statsrådsoch kommittéledamöter återupptages icke. Erfarenheten har tydligen f. n. icke manat till efterföljd. Den politiska ställningen har icke ansetts lämpad därför. I och för sig utesluter emellertid icke detta personlig kommunikation av konfidentiell, icke formbunden art. En sådan torde i icke ringa utsträckning hava förekommit, gynnad särskilt av statsministerns kända intima förbindelser såväl åt förstakammar- som andrakammarsidan med de i kommittéerna efter välberäknat urval insatta partiernas representative män (i synnerhet beträffande lantmannarepresentanterna). Genom skickligt och målmedvetet utnyttjande av dylika sidovägar till inflytande har, såsom den allmänna uppfattningen riktigt torde hava bedömt ställningen, kommittéväsendet i stor utsträckning bragts att fungera såsom ett slags reguljär hjälporganisation, stödjande regeringens syftemål. Att det därvid icke förmått göra alldeles utomordentliga tjänster och åt regeringen grunda en osvikligt fast ledarställning, frigjord från kompromissariska hänsyn, allsidigt skyddad mot intrång i rörelsefriheten och, i enskilda fall, nederlag, reducerar dess insatser till mer begränsade mått, men förringar icke dess betydelse till endast medelmåttigt värde. Under de förutsättningar, med vilka regeringspolitiken vid denna tid hade att arbeta i riksdagen och för de ändamål, vilka ministären företrädde, har konseljen otvivelaktigt nyttjat kommittéväsendet med en av föregående ministärer icke uppnådd skicklighet och förtjänst.

S. 418 not 1. Skiljaktigheten mellan de betingelser, på vilka Boström och De Geer innehaft sin vidsträckta reella ledarställning, må dock observeras. Den förre har genom sin personliga kapacitet vunnit och successivt vidgat densamma förmedelst ett slags frivillig, på förtroende grundad, av monarkens stigande ålder och nedsatta krafter påskyndad, maktöverlåtelse. De Geer åter har i väsentliga delar måst tilltvinga sig sitt dirigerande inflytande under oupphörliga brytningar och ständig motsättning till den personliga konungamakten, alltså i trots av konungens vilja och politiska misstroende. Olikheterna belysa de djupgående förändringar, som den politiska utvecklingen under mellanliggande tid medfört, samtidigt som de framhäva de gynnsammare villkor, under vilka Boström, i samarbete med en lojalt och solidariskt understödjande monark, sta-

biliserat sin politiska ledarregim. Det Boströmska ledarkontraktet hotades ej på samma sätt som De Geers premierministerskap från konungamaktens egen sida med uppsägelse eller revision till inskränktare villkor, så snart vissa exceptionella förhållanden upphört. Åtminstone ej i denne konungens tid. Jfr f. ö. vad i dessa spörsmål nedan utvecklas, kap. XII, avd. Ministärinstitutionen, relationen till konungamakten. — Man har stundom parallelliserat ställningen mellan Boström och konung Oscar med förhållandet Bismarck—kejsar Wilhelm I. Sammanställningen låter sig ju göra. Men olikheterna äro dock genomgående så stora, i följd av divergerande politiska sammanhang, växlande proportioner, skiljaktiga karaktärer och andra orsaker (Bismarck och hans kejsare arbeta under en inre motsättning i läggning och åskådning, som ofta leder till svåra kriser), att jämförelsen icke synes giva större utbyte. Liknande gäller de jämförelser med andra premierministrar, förnämligast av engelsk härkomst, som i samma hänseende någon gång försökts. Man konstaterar möjligheten av långtgående utbildning av självständig ledarbefattning inom statsrådskretsen ej endast i parlamentariska utan även i konstitutionella författningsformer. Man iakttager vissa allmänna likhetsdrag mellan dessa skilda exempel på »monarkiskt ställföreträdarskap». Men förd längre in i detalj förlorar sig jämförelsen i ett analogiserande utan fastare gemensamma hållpunkter.

Slagordet, fällt AK. 1902, 50: 18, vinner genklang och användning även i konservativa och moderata kretsar. — Anmärkas må f. ö., att Hedin i detta fall med sitt krav på politisk ledar-regering uppträder i full konsekvens med grundtankar, som förut kommit till uttryck i principuttalanden från hans sida, gjorda under kritik av vid skilda tidpunkter med särskild skärpa framträdande bristfälligheter i detta hänseende hos tillämpade regeringssystem. Man jämföre exempelvis hans anmärkningar i remissdebatten 1871, AK. I, 48 (Tal och skrifter I, 96 ff.). Han efterlyser »den ledande tanken i regeringens politik». »Vikten av en verkligt ledande regering» borde av alla inses. »En regerings rätta uppgift är att ledande gå i spetsen för representationens och folkets arbete.» Omöjligen kan »enhet, sammanhållning och kraft i hela det offentliga livet — — vinnas, med mindre regeringen från en mera passiv och avvaktande hållning övergår till att själva gripa en god del av de initiativ, som nu tyckas vara helt och hållet överlåtna åt representationen, men som där framkomma stundom för litet förberedda, alltid i en sådan mängd samtidigt, att de liksom tränga ihjäl varandra, och dessutom, genom själva bristen på samverkan mellan representationen och dess avdelningar å ena samt vederbörande ministrar å andra sidan, ibland trots bästa bemödande äro liksom på förhand dömda att misslyckas» — — »En kraftigt ledande, en i spetsen raskt framgående, en initiativens regering» är av behovet nödvändigt påkallad. — Det är dessa synpunkter och anmärkningar, vilka av Hedin och andra liberala, moderata och konservativa (se ovan s. 214 ff.) med år från år stegrad skärpa anlades på den Adlercreutz-Carlesonska konseljen, som nu, i korresponderande politiska läge, återgå i delvis identiska ordalag och i tendensen överensstämmande under kritiken av konseljen von Otter. *S. 450 not 2.*

Parlamentarismen i våra dagar. Politiska konturer DA. $^{1}/_{2}$, $^{2}/_{2}$, $^{8}/_{2}$, $^{9}/_{2}$, $^{15}/_{2}$ 1893. Förf. begynner med en bestämning av kriteriet på den moderna parlamentarismen. Den innebär, »att statens alla krafter få sin bestämmande riktning genom folkrepresentationens och speciellt dess demokratiska kammares vilja»; alltså ej endast inom lagstiftningens område utan även inom förvaltningen; »i riksdagens uppsikt och herradöme över förvaltningen se vi det parlamentariska systemets egentliga grund»; det yttre kännemärket är, att cheferna för förvaltningens huvudgrupper eller ministrarna sitta på den demokratiska kammarens behag; konungamakten blir »i verkligheten intet annat än en grann skylt». »Parlamentarismen utgör det *germanska* konungadömets ständigt lurande fiende»; den smyger omkring med makten av en allmän tidsriktning och hotar dess bålverk med förvittring. Parlamentarismen fordrar vissa inre egenskaper och säkerhetsventiler för sund utveckling. En sund medborgerlig anda med aktning för lag och rätt, en ur historisk erfarenhet framgången självstyrelse, underhållen genom decentraliserad förvaltning, en vallag, dikterad ur statens synpunkt, bevarad i sin fulla verksamhetskraft genom en obehindrad upplösningsrätt, en bestämd partidualism kring stora idéer, utgöra dess allmänna grundvillkor; ministerns relativa självständighet gent emot sin principal: riksdagsmajoriteten, samt de lägre ämbetsmännens inamovibilitet bilda vidare grundsatser inom den äkta parla- *S. 512 not 3.*

mentarismen. Finnas icke dessa nödvändiga förutsättningar, leda försök på den parlamentariska linjen till vrångbilder av parlamentarism; den franska republiken, den norska parlamentarismen, Sverige under Frihetstiden exemplifiera detta. Det nutida Sverige saknar fortfarande inre förutsättningar för sund parlamentarism. Innan parlamentarismen skulle kunna slå rot och giva en god skörd hos oss, måste »vår nuvarande författnings grundvalar rivas upp, konungamakt och första kammare elimineras bort, ministerstyrelse och fast partiväsende komma i stället; därtill själva folkets skaplynne ändras, dess förråd av konservatism och rojalism ryckas ut, den politiska äregirighetens plantor få fotfäste». Parlamentarismen »står i oförenlig motsättning emot vår svenska stats livsvillkor».

S 516 not 1. Teorien utformas med särskild pregnans av Fahlbeck, Sveriges författning, 1904, särskilt s. 207 f. Förf. framlägger, efter att i mörka färger hava tecknat regeringens politiska maktlöshet, en del egna positiva förslag, »för att åter insätta regeringen på dess plats såsom ledare av landets öden»: statsråden böra hålla sig mera borta från riksdagens förhandlingar; ett flitigare bruk av konungens veto mot riksdagens förslag och skrivelser vore att rekommendera; vidare kraftigare lagstiftningsinitiativ och decentralisation av de administrativa besvärsmålen. I främsta rummet förordas emellertid upprättande av monarkiskt ställföreträdarskap: statsrådet skulle »fullständigt övertaga den roll, som författningen tilldelat konungamakten»; »därtill behöves å konungens sida intet annat än ett tyst medgivande»; då statschefen ej är en man i sin fulla kraft, som både kan och vill utföra sitt ansvarsfulla värv, »sätter monarken så att säga annan man i sitt ställe, blott vakande över att denne man eller rättare statsrådet i dess helhet icke ovetande sviker sin herre; exempel på sådant ställföreträdarskap erbjuder Preussen under Wilhelm I och hans minister Bismarck». — Huru denna politiska surrogatlära mer eller mindre oförtäckt propageras i pressen under agitationen för den Lundebergska statsministerkandidaturen, framgår av föregående historiska framställning. I detta sammanhang må endast anföras tvenne uppmärksammade publicistiska inlägg från krisåret 1905. — $^{7}/_{6}$, $^{9}/_{6}$ utvecklar signaturen E. W. i DA. synpunkter nära överensstämmande med de ovan berörda: Konungamakten har successivt försvagats och skjutits åt sidan; ledningen har glidit den ur händerna, bl. a. i följd av statsrådets organisation, »vår författnings kanske svagaste punkt»; maktförskjutningen är synnerligen allvarlig; man står inför den regerande riksdagen. Konungamakten måste stärkas, dess sänkta prestige höjas; dess verksamhetsförmåga bör återupprättas under fast ledning från »en man, han må nu själv bära kronan eller vara dess förtrogne minister». Att det senare alternativet i rådande läge utgjorde det av förf. närmast avsedda radikalmedel är uppenbart. — $^{1}/_{12}$ s. å. behandlar C. A. Reuterskiöld i Göteborgs Aftonblad samma problem och förordar därvid i närvarande situation en lösning genom koncentration av regeringsmakten hos en statsminister, utrustad med utomordentliga politiska befogenheter: »Det är alldeles nog, om statsministern och något konsultativt statsråd äro kammarledamöter och kammarledare: resten av statsrådet bör besättas oberoende av riksdagsmannaställning och med avseende fäst allenast på personliga kvalifikationer och möjlighet att samarbeta med statsministern. Ty i statsministerns person bör regeringsmakten samlas. — På den vägen skulle vi kunna nå till målet: en stark nationell regering.» Alltså ett resolut förordnande av »personligt statsministerdöme» eller, som samme författare en gång senare, Göteborgs Aftonblad $^{11}/_{4}$ 1914, uttrycker det: ett regeringsarrangemang, där statsministern »subsidiärt ersätter konungen», när denne ej vill och kan »själv taga regementet». »När Sveriges konung är svensk, skall statsministern vara ett organ för honom», ty personligt ledarskap från ett »nationellt konungadöme» är fortfarande idealet. Men då detta ej låter sig realisera, bör statsministern ersätta i ledningen. Under unionens sista konflikttid var konungen ej »svensk» enligt konservativ interpretationen av begreppet; han brast, som det hette, i »äktsvenskt sinnelag», företrädande mer Norges och sin dynastis privata intressen än riksintresset; följaktligen borde ställföreträdarskapet sättas i system. — Fråga var nu endast, om ej även på dessa vägar parlamentariska tendenser kunde smyga sig in genom en bakport. Fahlbeck svärjer sig fri från en sådan misstanke. Men konservatismen i riksdagen står ej fullkomligt fri från densamma. 1896 års lagbyrådebatt visar, huru dess praktiskt-politiska handlande och dess i överensstämmelse därmed modifierade doktrin är bemängd med parlamentariska tillsatser. »Statsministerämbetet är», såsom Fahlbeck en gång erinrat (»Om författningstyper och författningskonflikter», 1900), »i själva verket ett farligt ämbete

i konstitutionella länder»! Det visar sig här. Bakom rekommendationen av en regeringens starke man ligger alltid mer eller mindre klart uttalat första kammarens anspråk på kreationsrätten; statsministerpostens rekrytering borde ske i kontakt med eller helst ur dess majoritet; ställföreträdarskapet är egentligen närmast arrangerat för bestämd pretendent på statsministerämbetet, partiledaren Lundeberg.

De Geer har för sin del in i det sista låtit likställighetsprincipen vara vägledande för sin ministärbildnings- och regeringspolitik. När i följd av representationens djupgående inre klyvning det parallella samtidiga understödet från båda kamrarna icke, så som önskligt vore, står att erhålla för regeringsverksamheten, har han, subsidiärt, låtit riksdagen, fattad som helhet, lika med gemensamma voteringsmajoriteten (d. v. s. vid denna tid första kammaren plus andrakammarminoriteten) tjäna såsom provisoriskt tillfyllestgörande basis. När en sådan funnits, hava de nödvändigaste betingelserna för regeringspolitiken ansetts föreligga, nämligen så länge någon utväg till samling på annan ministärbildningslinje icke kan skönjas (yttranden av De Geer Minnen II, 207, 220, PoIT. $^{12}/_{5}$ 1877, ref. ovan s. 254 f.). — Vid demissionen 1880 understryker De Geer sitt likställighetsprogram (ovan s. 262 f.). Men han måste nu samtidigt, i slutet på sin statsmannabana, erkänna svårigheterna att realisera detta. För egen del ser han sig »ur stånd att vidhålla detta program» med någon framgång. De upprepade kammarkonflikterna sönderbryta detsamma. Möjligen kan någon annan hela. »Varom icke, så torde det vara nödvändigt, att regeringen mer än hittills närmar sig den ena sidan eller den andra.» Har den moderat-liberala doktrinen i senare tid, med frångående av den ursprungliga balansläran, böjt över på en sådan linje? Vissa företeelser synas tyda på en modifiering av åskådningen i den riktningen. En högre uppskattning av andra kammarens inflytande, än som med ett restriktivt tolkat likställighetsprogram låter sig förlika, har begynnt vinna terräng. En gemensam voteringsfrågas framträngande till politisk förgrundsfråga under tullstriden gynnar för en tid detta. Vissa ansatser till särskild, starkare betoning av andra kammarens politiska myndighet skönjas under dessa år (ovan s. 345 ff.). »Tyngdpunkts»-diskussionen vid det nya århundradets begynnelse visar senare än tydligare tecken på en sådan begynnande omvärdering (ovan s. 473 ff.). Dock har den icke, såsom förut visats, fått den räckvidd, att den innesluter ett parlamentariskt underhusprogram. Man rör sig fortfarande med den gamla balansteorien. Endast är den justerad några grader över jämviktspunkten. *S. 525 not 1.*

Den mest genomförda och, som vederbörande själv säger, oförbehållsamma framställningen av sin åskådning angående statsrådets och konungens inbördesställning lämnar De Geer i sitt, av Rydin biträdda, tal i debatten angående ministeriell konselj 1878, AK. 34: 7 (i Minnen II, 215 f. refererat). Såväl såsom uttryck för praxis under De Geers egen konseljtid som i egenskap av teoretisk utläggning är det av stort intresse. De viktigaste partierna må anföras: Regeringsformens bestämmelser i fråga om statsrådens ansvarighet äro genomgående bristfälliga. De fordra icke någon solidaritet vare sig mellan konungen och hans statsråd eller mellan statsråden inbördes. »Utan brott mot regeringsformens anda och bokstav kunna i konungens råd sitta män av de mest olika tänkesätt, vilka, blott de icke förgäta att reservera sig, icke behöva bekymra sig om huruvida konungen ena gången följer den enes och en annan gång en annans mening eller till och med om konungen fattar sitt beslut mot alla sina rådgivares mening. — Den allmänna konstitutionella utvecklingen godkänner emellertid icke ett sådant förhållande; den allmänna meningen gör statsrådets ledamöter, oberoende av den juridiska ansvarsfriheten, politiskt ansvariga icke blott för rådslagen utan även för besluten — — — ministrarna äro ansvarige för regeringens förande. — — En statsrådsledamot bör icke anses skyddad för politiskt ansvar blott genom en reservation, så framt densamma ej åtföljes av avskedsansökning. — — — Det konstitutionella bandet på konungen måste bestå däri, att han vet, det i händelse han skulle vilja sätta i verket något beslut, som konseljen ej finner överensstämma med det allmännas bästa, konseljen avgår och han måste vara beredd att skaffa sig ett nytt statsråd.» — Med detta De Geers uttalande må jämföras hans förut refererade yttranden i samband med den inre uppgörelsen med Karl XV vid konflikterna om danska politiken (ovan s. 88 f.) och vid motiveringen för statsministerreformen (ovan s. 226 not 1) samt principuttalande 1868, FK. II, 400 f. (s. 166 anfört). Även må påpekas k. prop. 1868, n:r 7, s. 24 f., rörande delegationsrätt samt med anledning därav hållet anförande, FK. III, 305 ff. — Att De Geers (liksom än mer Gripenstedts) åskådning *S. 525 not 2*

beträffande monarkens uppgifter i sin reagens mot äldre »allenastyrande-system», eller, såsom De Geer själv uttryckt det, vid sina »bemödanden att stadga en konstitutionell styrelse», under samarbetet med en monark av Karl XV:s karaktär erhållit en läggning, vilken för konungens inflytande sätter en begränsning, som understudom synes tangera gränsen till parlamentarisk neutralisering, har förut framhållits (särskilt s. 99). Nya erfarenheter under Oscar II:s regeringstid torde emellertid i ej ringa mån föranlett revision av denna, på Karl XV:s konungapersonlighet kalkerade, uppfattning. Vid andra tillfällen inskärper också De Geer monarkens stora inflytandesresurser. Och i praxis har han fått tillerkänna dem ett betydande utrymme, utan att anse anledning föreligga att av konstitutionella skäl reagera.

S. 533 not 1. S. A. Hedins biografi är ännu icke skriven. Spångbergs kortfattade framställning, S. A. Hedin, 1901, lämnar endast en lösare konturteckning, vars korrekthet, speciellt i de delar, vilka beröra konstitutionellla spörsmål, måste starkt ifrågasättas. Hedins konstitutionella ställning särkilt i förhållande till parlamentarismen har varit föremål för tvistighet. Bl. a. förekom härom en pressdebatt DN. contra SvD. och StD. 1911—13; jfr även E. Hedén, Gestalter ur Sveriges nyare historia, 3. Adolf Hedin, tidskr. Samtiden 1920, s. 180. Uppenbart är, att Hedin under förhandenvarande omständigheter icke för sin del uppbär de parlamentariska kraven såsom praktisk politisk fordran. — Vid övergången till nya riksdagsskicket hade hans ståndpunkt i detta avseende varit annorlunda. Då hoppades han på en utveckling till »bästa överensstämmelse med Englands — den konstitutionella mönsterstatens — författning» genom upphävande av »varje slags jämviktssystem eller enligt orätt s. k. 'konstitutionella' teorier justerad balans mellan representation och regering». Vad folket väntar av den nya representationen. Femton brev från en demokrat, 1867 (Tal och skrifter I, 56 f.). Senare, då den klasspolitiska partibildningen avsatt sig såsom dominerande och konstant företeelse i andra kammaren, drar han in på dessa fordringar. De äro ej längre för honom aktuella. Föregående framställning har givit exempel på hans under denna tid gång efter annan uttryckta kritiska skepsis inför spekulationer av parlamentarisk syftning (ovan s. 298). Några hänvisningar till yttranden, gjorda vid olika tidpunkter, må såsom stickprov, belysande det ovan sagda, bilaggas: 1874, AK. IV, 152, 1885, KU. n:r 15, res. s. 22, 1886, AK. 21: 27, 1898, AK. 41: 53 ff., 1899, AK. 20: 55 f., 1901, AK. 29: 28 ff., 30: 71 ff., artikelserie Aft. 1892, meddelad Tal och skrifter II, 278. — Key i sin egendomliga ställning såsom på en gång kulturradikal och lantmannapartist har, liksom de befryndade tidningarna Dagens Nyheter och Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning, personligen hyst starka principiella parlamentariska sympatier, men har såsom ledamot av lantmannapartiets styrelse endast i ringa mån förmått att befrämja realiserande av dessa sina idéer. Beträffande hans, f. ö. synnerligen vagt utformade, parlamentariska åskådning hänvisas till notiser, Minnen II, 232, 321, och yttrande 1882, AK. 49: 12 (ovan s. 298) samt särskilt till en av honom på mitten av 1870-talet nedskriven uppsats »Om konstitutionalismen», meddelad i Minnen III, 49 ff. (konstitutionalism av Key, liksom ofta av liberala skribenter, terminologiskt identifierad med parlamentarism). Jfr vad ovan blivit anmärkt s. 499 not 1.

S. 533 not 3. Textens framställning giver endast en starkt sammanträngd, summarisk teckning av den liberala doktrinen under 1900-talets begynnelseår intill periodens slut. Den ingående analysen tillhör behandlingen av följande skede, i vilket vänsterns kamp för parlamentarismen från det inledande krisåret under mer än ett decennium dominerar det konstitutionella skådespelet. Därvid skall även närmare undersökas, i vad mån inre divergenser i författningspolitiska syften och tendenser gjorde sig gällande inom de liberala leden; särskilt kommer i samband därmed att granskas de olika skiftningarna i hållningen inför den stora konstitutionella reformfrågan, även, i den mån den från sådan synpunkt förtjänar speciellt beaktande, under reformrörelsen 1900—1905. I närvarande sammanhang skola endast, för komplettering och preliminärt bestyrkande av textens skizzering av de grundläggande riktlinjerna, några anmärkningar och källhänvisningar göras. — Av allt att döma hava de parlamentariska programsatserna ännu vid seklets begynnelse icke antagit fastare utformning ens hos partiledningen. Dess ställning till proportionalismen blottar i detta hänseende tydliga tecken på tvekan och oklarhet. Först hösten 1903 framkallar proportionalismen (då aktuell förnämligast i andrakammar- eller halv-proportionalistisk form)

bestämdare motstånd från liberalt håll, 1904—1905 av partiledningen skärpt till decideratavvisande ståndpunkt, motiverad ur författningspolitisk synpunkt med hänvisning till proportionalismens inneboende anti-parlamentariska tendens: proportionalismens stimulering av splittrings- och differentieringsrörelser paralyserar parlamentarismen; applicerad endast på andra kammaren underminerar den dess parlamentariska underhusställning. Dessa sistnämnda år stadgas, under rösträttsdiskussionens koncentrering kring det centrala författningspolitiska regeringsproblemet, det parlamentariska kravet och erhåller av partiets ledning, från 1904 främst representerad av Staaff, en betoning, som framskjuter det till en partiets första programpunkt. Men för gemene man inom samlingspartiet har denna icke fullt motsvarande aktualitet, ej heller samma innebörd som för den ur stadsradikalismen framsprungna partiledningen. Lantmännen inom partiet bevara ännu åtskilligt av den gamla lantmannapartiuppfattningen med dess indifferentism för konstitutionella frågor av denna art; för dem är den parlamentariska »huvudfordran» av betydligt mindre vital karaktär; nedärvda traditioner göra dem även benägna att åt densamma giva en tolkning och förläna en tendens, som snarare täcker kongressionalistiska strävanden än den motsvarar de parlamentariska kraven i pregnant mening med deras inriktning på stark regeringsledning. Dessa inre divergenser inom partiet, än tydligare framträdande vid betraktande av den samlade vänstern, inklusive socialdemokratien, gör dess hållning till det aktuella författningsproblemet sviktande; moderat-konstitutionella, parlamentariska och kongressionalistiska tendenser spela samman i ett komplicerat växelspel, där ingendera stämman ännu bestämt vunnit överhand; partiets framtida aktionslinjer i de författningspolitiska grundfrågorna äro ännu i väsentliga punkter ovissa. — Fr. Berg, Inför genombrottet, s. 12 f., Staaff, anföranden, i Gnesta 1902 3/8, i riksdagen 1904, AK. 63: 63 f., 69 ff., 1905, AK. 48: 58 f., Kobb, Majoritetsval eller proportionella val? broschyr utg. av Fris. landsfören. 1904 (med särsk. kap., s. 7 ff., över »Proportionella val och parlamentarism»), Stjernberg, Demokrati och rösträttsgarantier, 1904, D. Bergström, Rösträttsfrågan och de proportionella valen, 1905, Grundel, Frisinnade landsföreningen 1902—1912, s. 21 ff., 28, Kjellén, Rösträttsfrågan, kap. V, VI, Wallengren, Förstakammarfrågan, s. 60 ff., 157 ff.

I den mån proportionen mellan medeltid för innehav av ämbete ävensom mellan antalet vid ministärskifte demissionerande på de olika statsrådstaburetterna kan ur politisk synpunkt betraktas såsom symptomatisk, bör en tablå, belysande dessa förhållanden, vara av intresse. *S. 543 not 2*

	1. Antal innehavare	2. Medeltid i år	3. Antal vid ministärskifte avgångna	4. Proportion mellan talen enl. kol. 3 o. 1
Justitie-departementet	12	3	6	0,5
utrikes- »	11	$3^1/_2$	3*	0,25
krigs- »	11	$3^1/_2$	3	0,25
sjö- »	8	5	2	0,25
civil- »	10	4	6*	0,6
finans- »	13	3	5	0,4
ecklesiastik- »	10	4	5	0,5
(jordbruks- »	1	5	1	1)
konsultativa posterna	36	3	17	0,5

Beträffande uppställningen, gällande tiden 1867—1905 aug., är att märka, att i den konsultativa gruppen även inräknats de konsultativa, vilka samtidigt fungerat såsom statsministrar. Detta nedpressar givetvis medeltiden, då statsministern ej sällan under sin ministärledartid bytt poster (vikariat) och f. ö. fungerat kortare tid i ämbetet än övriga konsultativa (till antalet 23); det lyfter även siffran i den tredje kolumnen till en höjd som är missvisande; av de 17 äro blott 7 »enkla» konsultativa. En uträkning eliminerande dessa av statsministrarnas speciella ställning föranledda störningar giver beträffande övriga konsultativa en medeltid för innehav av ämbetet av vid pass 4 år och en proportion enligt kol. 4 av 0,3. Anmärkas bör för övrigt, att av de 7 vid ministärskifte från konsultämbete avgångna 2 endast flyttas över till departementschefspost. Tecknet *, utsatt i kol. 3 vid vissa tal, betecknar, att vid dessa avgångar vardera ett statsråd övergått till statsministerpost och i samband därmed lämnat sitt

förut innehavda fackämbete. Om ministärskiftes intima samband med ombyte på justitiestatsministerstolen före 1876 erinras.

Medeltiden för de olika posterna är ganska jämn. Man kan ej, såsom före 1840, utskilja några särskilda grupper karaktäriserade av avsevärt längre eller avsevärt kortare funktionstid till olikhet från övriga. Stabiliteten är i stort sett densamma. Möjligen hade väntats högre medeltid (än den justerade på 4 år) för de konsultativa posterna med deras veteraner. Att sådan ej av dem uppnåtts beror på en särskild omständighet, vilken senare i texten beröres, nämligen den inre omflyttningen inom statsrådet, vid vilken ofta konsultativ taburett nyttjats för kortare »beredelsetid» före befordran till departementschef.

Talen i kol. 3, eller, bättre, proportionerna mellan dessa och de olika statsrådsposternas samtliga innehavare, kol. 4, visa starkare fluktuationer. I den mån de tyda på större eller mindre medansvarighet i den »högre politiken», i det att solidariskt deltagande i vidare utsträckning i ministärskifte markerar starkare politisering och vice versa, placera de särskilt sjö-, utrikes- och krigsministerposterna samt de konsultativa i från politisk synpunkt ogynnsam = från administrativ kontinuitetssynpunkt gynnsam ställning i jämförelse med övriga departementsämbeten.

För vidare förklaring av och konklusioner ur en del anmärkningsvärda företeelser i tabellresultatet se senare framställning (jfr särskilt s. 572 not 1).

S. 571 not 1. Några för läget i dessa avseenden belysande detaljer må anföras. De av riksdagspolitiska konflikter framkallade upprepade kriserna vid 1870-talets begynnelse föranledde dryftande av frågan, huru ministerskiftena, som förväntades bliva allt talrikare, skulle kunna försiggå så smidigt som möjligt och huru rekryteringen så att säga tekniskt skulle kunna underlättas. Detta senare betraktades, särskilt 1871 efter misslyckandet av ministärbildningsförsöken under urtima krisen, såsom en viktig punkt. Frågan gällde statsrådsverksamhetens finansiering. Frånvaron av en oberoende medborgarklass med för statsrådsämbetena kapabla kandidater gjorde saken aktuell. Statsrådslönerna, 24,000 rdr för utrikesministern, 15,000 rdr för övriga departementschefer, 12,000 rdr för de konsultativa statsråden (plus hyresersättning à 2,000 rdr) samt för statsministern 18,500 rdr, voro i och för sig otillräckliga, särskilt när statsrådsverksamhetens osäkerhet, dess karaktär av säsongarbete, togs i betraktande. Ett första förslag att upphjälpa situationen vore, eftersom direkt höjning av statsrådslönerna, med kännedom om lantmannapartiets sparsamhetskontroll, knappt vågade ifrågasättas, inrättande av möblerade boställsvåningar (på samma sätt som för utrikesministern och, en tid, sjöministern, tidigare även för flertalet statsrådets ledamöter, skett). Bergstedt föreslår detta i tidskr. Samtiden $^{6}/_{12}$ 1873. Ett annat projekt utgjorde obligatorisk pensionering vid avgång (i enlighet med vad i k. prop. i Norge i samband med »statsrådssaken» föreslagits och i Danmark tillämpades). I skilda hänseenden kunde därav goda följdverkningar väntas: en sparsam riksdag finge anledning att ej utan giltiga skäl framkalla kriser; ministrarna skulle befrias från den sorgliga nödvändigheten att för sin utkomst i det längsta haka sig fast vid sina platser, vilket gåve dem en självständighet, som under vissa omständigheter ej nog kunde uppskattas (Hamilton, Ministerkrisen 1871, s. 27). — Emellertid stannade dessa och andra liknande uppslag vid de lösa projekten. Tills vidare fick man nöja sig med reträttsystem i form av befordran till höga administrativa poster vid avgång (generaldirektörs-, presidents-, landshövdinge-, justitierådsämbeten o. s. v.), eller med beredande av automatisk återgång till gamla eller överflyttning till i förväg reserverade befattningar, vilket arrangerades förmedelst t. f.-system. Efter den 1844—45 vidtagna förändringen i § 34 RF., varigenom bestämmelsen att ledamot av statsrådet icke tillika må »bekläda» annat ämbete (ett förbud, som 1840 efterträtt de förut gällande lösliga bestämmelser, vilka möjliggjort, att, såsom ofta skedde, ledamotskap av statsrådet förenats med utövande av annan civil befattning, vanligen såsom t. f.) ersattes av en mindre rigorös formulering: icke må tillika annat ämbete »utöva», har dylikt t. f.-system ofta praktiserats. Den förra av dessa sistnämnda utvägar, det automatiska återinträdet i förut innehavd befattning, begagnades likväl icke ofta, då de gamla ämbetena ej ansågos fylla kraven på s. k. »hederlig reträtt», d. v. s. stå högt nog i rang för att kunna förenas med egenskapen av f. d. statsråd — ett förhållande som man dock sökte i någon mån häva genom kungliga resolutioner $^{10}/_{1}$ 1868 och $^{3}/_{11}$ 1871 (med anledning av ministerkrisen, för att underlätta reträtt!), enligt vilka statsrådsrang upphör med ämbetet. De Geer, Minnen II,

67 f., Marcellus-Bergstrand, Ur nyare tidens politiska skiften, s. 210 ff., Grenander, Om det svenska statsrådets konstitutionella ställning, s. 44, Aft. $^{8}/_{11}$ 1871. Statsrådsrekryteringens pekuniära sida förblev alltid ett delikat, svårlöst och ofta särdeles betydelsefullt problem.

I den på senare ställe (s. 599) meddelade översikt av statsrådsanförandenas antal har icke någon specifikation för de enskilda statsrådsposterna, med undantag för statsministern, företagits, än mindre statistik anförts för var och en av de ministrar som suttit under perioden. Sådan föreligger givetvis, då den ligger till grund för summeringen av anföranden per ministär och riksdag, men har ansetts alltför skrymmande att medtaga. Endast några upplysningar angående nämda riksdagstalare (icke-statsministrar) må i närvarande sammanhang lämnas: Ehrenheim levererar vid sin första riksdagssession under statsrådstiden uppemot ett 20-tal yttranden samt höjer sedan denna nivå till i medeltal något över 20; F. F. Carlsson håller såväl under sin första som andra statsrådstid under tvåkammarriksdagen ett 20-tal anföranden per riksdag; Lagerstråle 1868 i det närmaste 60, 1876—79 såsom konsultativ i medeltal halvannat tiotal; af Ugglas vid sin första riksdag vid pass 70, senare i medeltal 30; Bergström såsom maximum 1874 ungefär 70, 1871—75 i medeltal 40, 1888 däremot blott ett halvt tiotal; Wærn såsom maximum 1874 i det närmaste 60, 1871—74 i medeltal något över 40; Wennerberg de tvenne första åren ett 20-tal, senare betydlig stegring intill maximum 1874 och 1875 med vardera över 50, 1871—75 i medeltal ungefär 35, 1888 endast ett halvt tiotal, 1889—91 i medeltal ungefär 40; Forssell 1879 maximum vid pass 40, 1876—80 i medeltal ungefär 30; G. A. Tamm 1885 såsom konsultativ ungefär 20, 1886—87 såsom finansminister i medeltal likaledes ungefär 20. — I jämförelse härmed erbjuder den i flera fall till parlamentarisk stumhet angränsande återhållsamheten hos flertalet konsultativa en skarp kontrast. Richert förhåller sig de åtta riksdagsåren (1881—88) av sin statsrådstid moltyst; likaså Ramstedt under konsulttiden i trenne år (1903—05); först statsministerutnämningen tvingar honom fram till offenligt parlamentariskt uppträdande; Lovén tävlar med dem i total abstinens, då han under ett och ett halft decennnium (1875—89) tager till orda i riksdagen endast en enda gång (1888). Övriga kolleger i facket äro något mindre besvärade av talhäfta, men i regel dock synnerligen försiktiga att underställa sig några prov i den parlamentariska överläggningskonsten: Bredberg avgiver (1867—74) sammanlagt 15 yttranden; Berg (1869—75) 65; Alströmer (1871—75) 36; L. Åkerhielm (1889—99) 37; Vikblad (1890—1901) 58; Husberg (1901—05) 11. De stora skiljaktigheterna i avseende på ställning och uppgifter för »ärke»-konsulter och departementschef, särskilt en mer politiskt anlagd kategori bland dessa senare, ställes av anförda tal i klar belysning. Man förmärker den starkt genomförda arbetsfördelningen (varom vidare i det följande). *S. 575 not 2.*

Den politiska utvecklingen med dess förstärkning av statsrådets konstitutionella ställning har emellertid även i dessa frågor starkt begränsat konungens inflytande och möjligheter till personlig politik, även om reduktionen beträffande dem icke sträckt sig så långt som i övriga ärenden. Där ärendena äro av större vikt, sålunda äga politisk räckvidd eller principiell betydelse, indragas de faktiskt i det ministeriella samverkanssystemet. Slutbehandlingen försiggår och decisionen fattas enligt grundlagens föreskrifter i speciell konselj, från vilken det långt övervägande flertalet statsråd är utestängt. Men konseljbehandlingen blir där, liksom i andra mål, under normala förhållanden väsentligen en formalitet. Faktiskt är i de flesta och viktigaste fall saken i förväg avgjord. Den föregående beredningen angiver direktiven. Och i denna indrages, enligt vad från vittnesgillt håll intygas, övriga statsråd i allt vidare utsträckning; särskilt gäller detta ministeriella mål av större vikt. Förberedande konferenser i statsrådsberedning blir för deras avgörande en normal förutsättning. Således bliva i betydelsefullare fall dessa frågor realiter väsentligen likställda med övriga, allmänna regeringsärenden. Ministärinstitutionen gör sig gällande grundlagens separation till trots; dess inneboende expansionskraft nedbryter isoleringsbarriären. Upplysningar i denna sak hava i det föregående lämnats, ovan s. 87 ff., 91. Vittnesbörd härom lämna f. ö. H. Hamilton 1878, FK. 23: 23, Hochschild 1878, FK. 23: 25 f., Rydin 1884, AK. 51: 16, Hallenborg 1885, FK. 15: 6, Boström 1900, FK. 34: 13, Lagerheim 1900, FK. 45: 13 f.; jfr uppgifter av Trolle 1907, FK. 35: 13, 1908, FK. 13: 12, av Douglas 1908, FK. 13: 13, ävensom principuttalanden av KU. 1877, n:r 2, och KU. 1885, n:r 7, med anledning av motioner i ämnet, samt av De Geer 1878, FK. 34: 97, rörande den *S. 641 not 1.*

politiska utvecklingens vikt såsom den primära, effektiva konstitutionella garantien, betydelsefullare än grundlagsstadganden. — Reformen av den ministeriella konseljen 1885 konfirmerar och understödjer i väsentliga delar denna konventionella utveckling. Utrikesministern erhåller i avseende på beredningen en grundlagsenlig ställning, huvudsakligen motsvarande den vilken kollegerna innehava var i sitt fack: »ministeriella mål skola på det sätt, konungen lämpligast synes, beredas av ministern för utrikes ärendena». Ett särskilt tillägg till § 11 RF. göres av innehåll, att »alla meddelanden i ministeriella mål till främmande makt eller konungens sändebud i utlandet skola, utan avseende å ärendets beskaffenhet, ske genom ministern för utrikes ärendena». Med andra ord, »utrikesministern blev grundlagsenlig ledare av utrikespolitiken såsom verklig minister: konungens personliga ledarskap trädde även formellt i bakgrunden» (Reuterskiöld, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt I, Statsregementet, s. 37). Samtidigt utökas antalet svenska ledamöter av den ministeriella konseljen från två till tre; föredragningen skall ske inför konungen »i närvaro av statsministern och någon annan statsrådets ledamot, eller, där ministern för utrikes ärendena tillika är statsminister, två andra tillkallade statsrådsledamöter». Genom detta stadgande rörande statsministerns obligatoriska närvaro erhåller 1876 års statsministerreform komplettering på en punkt, där i grundlagens statsrådsorganisation ännu kvarstod en oegentlighet; hans genomgående politiska medansvar och ledarbefogenhet auktoriseras av konstitutionen även för det restparti, som formellt varit detsamma undandraget. Den supplementära revisionen skapar därmed samtidigt välbehövlig kongruens mellan författningsrätten och det politiska livet.

S. 643 not 1. En mer ingående undersökning av diktamensinstitutet skulle vara av stort intresse, i synnerhet för närmare belysning av utvecklingen av det konstitutionella politiska ansvarighetsbegreppet. För senare tider saknas emellertid tillsvidare, på grund av statsrådsprotokollens otillgänglighet efter femtioårsgränsen enligt tryckfrihetsförordningen, nödiga förutsättningar härför. I de flesta, åtminstone de viktigaste, fall torde visserligen diktamina hava offentliggjorts i den officiella tidningen. Men en allsidig behandling är i följd av den endast fragmentariska publiceringen försvårad, och de publicerade diktaminas sporadiska förekomst förhindrar i utomordentlig grad materialsamlingen. Ovan givna karaktärisering stöder sig sålunda endast på annotationer över de fall, som vid undersökningens fortgång anträffats, och framställes med reservation för i följd av denna bristfällighet i bevismaterialet eventuellt förefintliga smärre inadvertenser. Till stöd för den i texten givna allmänna framställningen av huvuddragen i diktamenspraxis hänvisas särskilt till några i föregående historiska behandling berörda fall: dikt. $^{14}/_{4}$ 1868, avgiven under pågående ministerkris, av justitiestatsministern utskriven (ovan s. 146, 151, De Geer, Minnen II, 73; jfr I, 198 f., 229) samt dikt. $^{12}/_{10}$ 1888, det mest bekanta av alla, ett slags framtidsprogram med allmänna riktlinjer för regeringspolitiken i vissa aktuella spörsmål, i viss mån en kompletterande regeringsförklaring till den förut av ministären i riksdagen avgivna; samtliga statsråd instämma i densamma (ovan s. 375 not 2). — Beträffande de unionella och norska diktamina, särskilt de sistnämnda, hava i Norge anmärkningar framställts ur konstitutionella synpunkter. Konungen har personligen framträtt utan rådgivarstöd, stundom genom uttalanden med karaktär av reservation mot av sittande statsråd uppburna, i politiskt tvångsläge frampressade regeringsbeslut, vilket ansetts konstitutionellt oegentligt eller olämpligt. Det har av dessa anledningar från vänsterhåll föranlett skarp och programmatisk kritik, stundom även från moderat högerhåll (exempelvis av Motzfeldt, Dagbøger, s. 377). Motsvarande anmärkningar hade av liknande anledningar framställts i Sverige under Karl XIV Johans regering. Senare har, på grund av begränsning i användningen av diktamina, samma skäl ej härtill förefunnits. Dock göres någon gång från radikalt håll anmärkning mot diktamina även i denna deras inskränkta, s. a. s. ministeriellt garanterade förekomst (exempelvis av DN. $^{1}/_{11}$ 1888 mot nämnda dikt. samma år; man återfinner i densamma, sannolikt icke alldeles utan rätt, en genklang från de kejserliga tyska reskripten).

S. 645 not 1. Såsom i föregående framställning påpekats har redan under ståndstiden någon gång en dylik förväxling av benämningar förekommit, t. o. m. vid enstaka tillfälle i remarkabelt sammanhang smugit sig in i uttalande från statsrådet (Gripenstedts ovarsamma yttrande 1865, Ad. I, 273, i debatten om representationsreformen; officiös ledareartikel i PoIT. $^{16}/_{10}$ 1865, ovan s. 96, not 1). — Senare har detta blivit van-

ligare; ej endast inom lantmannakretsar, hos vilka sinnet för dylika delikata konstitutionella distinktioner är mindre utvecklat, eller på radikalt håll, där man med förkärlek och i välförståelig propagandaavsikt nyttjar ett dylikt talesätt; även i det moderata och konservativa lägret tränger det in; debatterna kring statsministerreformen lämna exempel därpå; man talar om »regeringens främste ledamot», den man som står »i spetsen för regeringen» o. s. v. (ex. E. Sparre 1876, AK. 7: 23; jfr Hazelius i uppsats 1870, DA. n:r 72, samt Rydins och Leijonhufvuds anmärkningar 1876, AK. 7: 30 f., 35). Möjligen har norskt inflytande medverkat till utbredningen av detta språkbruk, liksom förut till »ministär»- och »ministärbildar»-tituleringarna; beteckningen »den Kongl. Norske Regjering» för den sedan 1873 av statsminister ledda statsrådsavdelningen i Kristiania var auktoriserad. — Stundom hava under denna tid även regeringsrepresentanterna själva influerats av denna pågående terminologiska begreppsförvandling och vid uttalanden å ämbetets vägnar låtit sig en liknande lapsus linguæ komma sig till last. Exempel härpå lämna finansminister Forssell 1880, AK. 36: 38, statsminister Posse 1881, AK. 12: 21, 1883, FK. 42: 6, statsminister Themptander 1887 A., AK. 13: 41 (liksom senare, efter avgången, 1894, AK. 11: 6). — Under den första Boströmska ministärens tid förmärkes en starkt fortskridande utbredning av det nya språkbruket; beteckningen av statsministern såsom »regeringens främste man», såsom ledaren av »riksregeringen» (se ovan s. 411) blir allmänneligt använd; konservativa meningsriktningar utgöra härifrån icke något undantag; riksdagsprotokollen och pressen erbjuda exempel härpå i överflödande mängd. Och statsministern själv faller för frestelsen. Redan tidigare hade han en och annan gång begått felsteget (ex. 1886, AK. 18: 41). Han upprepar det efter sin höga ämbetsbefordran gång efter annan, exempelvis: 1892, AK. 25: 13, 1896, FK. 6: 21; jfr 1893, AK. 22: 3 f. — Denna allt vanligare användning av ministär och regering som synonyma begrepp är, som redan anmärkts, symptomatisk för den förskjutning i det konstitutionella läget inom regeringsmakten, som försiggått. Betydelsen inskränker sig emellertid ej därtill. Även övar den viss positiv inverkan, genom en välkänd psykologisk process: språkets makt över tanken; den allmänna uppfattningen suggereras. Utvecklingen till konstitutionell maktomflyttning inom regeringen blir därigenom i icke oväsentlig grad påskjuten.

Uppgifter angående statsrådsberedningens verksamhetsformer och politiska betydelse före ministärinstitutionens uppkomst ävensom källhänvisningar härtill har i föregående framställning lämnats (ovan s. 13, 51). För senare tid givas spridda, i de historiska kapitlen över ministärerna till stor del berörda meddelanden i De Geers och Ehrenheims memoarer samt upplysningar och antydningar vid olika tillfällen i riksdagsdebatter, särskilt med anledning av förslag 1877 om legalisering av statsrådsberedningen (mot. AK. n:r 110, KU. n:r 4), vid dechargebehandlingen i skilda sammanhang samt i diskussionen om statsministerreformen (sistnämnda yttranden till större del sammanförda och refererade av Forssell, Statsministerämbetets genesis, Statsvet. tidskr. 1918, s. 133 ff.); slutligen även sporadiska notiser i pressen och samtida författningspolitisk litteratur, den senare representerad förnämligast av Rydin, Om det parlamentariska styrelsesättet, Svensk tidskr. 1876, s. 723 f. Departementalkommitterades betänkande, Allmän del, s. 71 ff., 195 ff. (1913), Schotte, Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer m. m., s. 405 ff. (1917), Reuterskiöld, Statsregementet, s. 62 f. (1914), dens., Kommittéförslaget till departementalreform kritiskt belyst (1913) samt ett mindretal smärre anföranden och uppsatser av ledamöter av statsrådet, bland vilka särskilt bör nämnas Edéns framställning, Regeringsbildning och regeringsarbete, Forum 1920, s. 438 f., lämna uppgifter för perioden efter 1905, vilka även kunna, ehuru närmast grundande sig på senaste tids förhållanden, bidraga till belysningen av föregående skede: verksamhetsformerna hava av allt att döma i en del väsentliga partier varit likartade och den konstitutionella innebörden i vissa grundläggande delar överensstämmande. — Emellertid kvarstå stora, tills vidare obotliga lakuner i vetandet rörande denna till sin betydelse så utomordentliga och i sin proveniens och politiska skapnad i svenskt författningsliv så egenartade sedvanerättsliga bildning. Huruledes ämnesuppdelningen mellan allmänna beredningen och departementsberedningen närmare genomförts och huru den vid skilda tidpunkter undergått förskjutningar efter växlande allmänpolitiska och personliga förhållanden, är icke känt; ej heller i vilken omfattning upprepad föredragning förekommit, dels på skilda behandlingsstadier, dels inför avgörandet i och för modifikation och sammanjämkning med anledning av yppade särmeningar (då votering icke synes hava varit använd såsom radikalmedel för lösning

S. 653 not 1.

av dylika tvistigheter). Likaså återstår att veta, huru praxis närmare stadgat sig i avseende på ärendesuppdelningen på olika föredragande, om eventuellt redan vid denna tid förekommit tillkallade sakkunniga för särskilda mål (möjligen även utanför administrationen, ur praktiska yrkesgrenar), i vilken omfattning konferenser mellan statsministern och vederbörande fackminister använts redan före föredragningen i beredningen och på den övat dirigerande inflytande, huru närmare ordnats vid budgetbehandlingen, huru kommuniceringen med de enskilda föredragningarna inför konungen varit bestämd, överhuvud vilka möjligheter erbjudits konungen till allsidig information och direkt inverkan på detta avgörande stadium i regeringsärendenas behandling. Vid punkt efter punkt kvarstå frågetecken. Endast de grövsta huvudkonturerna av bilden kunna vid f. n. tillgängliga, sparsamma belysning fixeras.

Källor och litteratur.

I. Otryckta källor.

Riksarkivet.

Kammarherre N. Tersmedens brevväxling.
Statsminister L. De Geers papper.
Statsrådsprotokoll över civilärenden $^{10}/_{4}$ 1848, $^{4}/_{6}$ 1868, $^{14}/_{7}$, $^{26}/_{10}$ 1871.
Riksarkivarie J. J. Nordström. Anteckningar från riksdagarna 1867—73.
Brev från och till redaktör W. F. Dalman.

Uppsala universitetsbibliotek.

Brev till statsrådet O. I. Fåhræus.
Brev från och till statsrådet H. Hamilton och utrikesstatsminister L. Manderström.
Justitiestatsminister E. Carlesons papper.
Rydin, H. L., Översikt av Sveriges statsförfattning. Föreläsningar i svensk statsrätt, givna i Upsala något av åren 1855—57[1], (upptecknade av C. Östberg). B. 377 a.

Lunds universitetsbibliotek.

Statsminister A. Posses samling av efterlämnade papper.
3. Egenhändiga koncept och anteckningar 1874—96.
4. Brev och telegram till Posse från enskilda personer.
5. Diverse handlingar och tryck av politiskt innehåll.
Statsrådet P. Genbergs samling av brev m. m.

Göteborgs stadsbibliotek.

Redaktör S. A. Hedlunds brevsamling.

---

[1] Bästa bestämningsmöjligheter lämna året för utnämningen till professor i Uppsala (1855) och uppgifterna s. 93 rörande valen till borgarståndet, hänförda till ordningen före reformen 1857—58.

II. Riksdagstryck, memoarer, samlade tal och skrifter m. m.

Riksdagshandlingar från ifrågavarande tid, främst viktigare partier av:
ståndens protokoll vid riksdagarna 1859—60, 1862—63, 65—66,
första kammarens protokoll vid riksdagarna 1867—1905,
andra kammarens protokoll vid riksdagarna 1867—1905,
konstitutionsutskottets memorial och utlåtanden under ståndsriksdagen från 1840, under tvåkammarriksdagen 1867—1905,
K. Maj:ts propositioner vid riksdagarna 1859—60, 1862—63, 1865—66, 1867—1905;
i övrigt spridda motioner, utskottsutlåtanden, kommittébetänkanden och riksdagsskrivelser samt viktigare delar av riksdagshandlingarna från föregående tid, särskilt för riksdagarna från 1840 till 1858.

Rigsrets-Tidende indeholdende forhandlinger i rigsretten. 1—4. Kria 1883.

Dokumentation i rigsretssagen mod statsminister Selmer. Kria 1883.

Unionens opløsning 1905. Officielle aktstykker utg. av J. V. Heiberg. Kria 1906.

Asker, G. F., Levnadsminnen. Sthlm 1897.

Berg, Fr., Inför genombrottet. Sthlm 1906.

(Dalman, W. F.), Några anteckningar från våra ståndsriksdagar 1809—65 af -lm-. I—II. Sthlm 1874—79.

De Geer, L., Minnen, I—II. Sthlm 1892.

Ehrenheim, P., Några minnen. Sthlm 1916.

Fåhræus, O. I., Skildringar ur det offentliga livet. Sthlm 1880.

Gripenstedt, J. A., Tal, anföranden och uppsatser, I—II. Sthlm 1871—72.

Hamilton, H., Ur Henning Hamiltons brevsamling, utg. av G. Carlquist. I—II. Sthlm 1914.

Hedin, S. A., Tal och skrifter, I—II. Utg. av V. Spångberg. Sthlm 1904, 1915.

Ibsen, S., Da unionen løsnede, tidskr. Samtiden 1906, s. 197 ff.

Key, Ellen, Minnen av och om Emil Key. I—III. Sthlm 1916—17.

Leijonhufvud, S. A., Minnesanteckningar, utg. av H. L. von Dardel. Sthlm 1919.

Liljecrona, C. W., Bakom riksdagens kulisser. Dagbok under riksdagen 1840—41, utg. av G. Aldén. Sthlm 1917.

Lithander, P. E., 1886—94. En nioårsperiod. Kort redogörelse. Gbg 1894.

——, Återblick över tjugofem riksdagar i första kammaren 1886—1908. Gbg 1908.

Manthey, A. C., Dagbøger for aarene 1856—74, I—II. Kria 1905—19.

Motzfeldt, K., Dagbøger 1854—89, utg. av E. Motzfeldt. Kria 1908.

Nielsen, Y., Under Oskar II:s regjering. Oplevelser og optegnelser 1872—84. Kria 1912.

——, Fra Johan Sverdrups dage. Oplevelser og optegnelser. 1884—89. Kria 1913.

——, Da unionen skulde briste. Oplevelser og optegnelser 1890—95. Kria 1915.

— —, Norge i 1905. Horten 1906.

Palmstierna, C. F., Berättelser ur friherre Carl Otto Palmstiernas levnad 1790—1878. Sthlm 1880.

Reuterdahl, H., Memoarer. Lund 1920.
Ridderstad, C. F., Regnbågen. Interiörer från olika tider. Linköping 1882, 83.
Staaff, K., Politiska tal, I, utg. av K. Setterwall och E. Staaff. Sthlm 1918.
Stenhammar, C., Bilder ur riksdags- och huvudstadslivet. I—III. Upsala-Linköping 1902—03.
Trolle-Wachtmeister, H. G., Anteckningar och minnen, II, utg. av E. Tegnér. Sthlm 1889.
Törnebladh, R., Riksdagsminnen 1873—1909, utg. av C. Törnebladh. Sthm 1913.
Ulfsparre, G., Från Karl XIV Johans dagar. Historiska anteckningar, utg. av S. J. Boëthius. Sthlm 1907.
Wennerberg, G., Brev och minnen II—III, utg. av S. Taube. Sthlm 1914—16.

III. Samtida skrifter.

A. Tidningar och tidskrifter.[1]

Aftonbladet 1858—76, 1905.
Dagens Nyheter 1870—71, 1874—1905.
Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning 1864—70, 1871, 1874—76, 1880—83, 1887—88, 1891, 1896, 1900, 1902.
Nordisk Revy 1895—99.
Nya Dagligt Allehanda 1859—1905.
Post- och Inrikes tidningar 1862—1905 (spridda årgångar och nummer).
Samtiden 1871—74.
Social-Demokraten 1905.
Stockholms Dagblad 1880—83, 1885—89, 1895—1905.
Svenska Medborgaren 1871—76.
Svenska Tidningen. Dagligt Allehanda i Stockholm. 1858—1859.
Svensk tidskrift 1870—76, 1891—95.
Ur Dagens Krönika 1881—91.

B. Politiska tillfällighetsskrifter 1860—1905.[2]

(Dalman, W. F.), En kort återblick på svenska riksdagarna under vårt nya riksdagsskick 1861.

---

[1] Spridda årgångar och nummer av tidningar under tiden 1840—57 hava också nyttjats ävensom tidningsårgångar 1858—1905, som här ej blivit registrerade. Förteckningen angiver endast den huvudsakliga delen av begagnad presslitteratur. Även bör i detta sammanhang påpekas att de i vissa tidningar mot periodens slut i allt större utsträckning förekommande pressrevyerna vid viktigare händelser möjliggjort en vidare översikt av pressopinionen än som av den lämnade tidningsförteckningen direkt angives.

[2] Kungliga bibliotekets, Uppsala universitetsbiblioteks (allmänna politiska, unionspolitiska och Westinska samlingarna) samt Riksdagsbibliotekets politiska broschyrsamlingar hava anlitats från 1830 till 1905. Endast viktigare, för avhandlingen direkt nyttjade broschyrer från den första ministärens begynnelsetermin intill periodens utgång anföras. Uppställningen är kronologisk, efter utgivningsår; inom varje år alfabetisk. Beträffande författarnamnen följas uppgifterna i Bygdéns Anonymlexikon jämte i några fall andra upplysningar, i varje särskilt fall anförda.

(Dalman, W. F.), Frågan om riksdags hållande vart år, av en riksdagsman. 1862.
Riksdagsrevy, 15 nov. 1862.
» 15 jan. 1863.
» 15 febr. 1863.
Om representationsfrågan. Framställning av den vid slutet av 1862—63 års riksdag utsedda centralkommitté. 1864.
Boström, K. J., Äro rikets ständer berättigade att för svenska folket besluta och fastställa det nu vilande s. k. representationsförslaget? 1865.
(Dalman, W. F.), Ett och annat i anledning av »Satser». Av D. 1865.
(——),[1] Ytterligare till representationsfrågan. Av D. 1865.
(De Geer, L.), Några ord till försvar för det vilande representationsförslaget av L. D. G. 1865.
(Fåhræus, O. I.), Ytterligare bidrag till det vilande representationsförslagets granskning 1865.
——, Större och mindre skäl mot oförändrat antagande av det vilande förslaget till representationens ombildning. 1865.
Gripenstedt, J. A., Tre tal angående representationsfrågan. 1865.
(Hamilton, Henning), Bidrag till granskningen av Kungl. Maj:ts nådiga proposition om ny riksdagsordning. 1865.
Hamilton, Hugo, Slutsatser i representationsfrågan. 1865.
Minnesblad för svenska folkets deputationer i rösträttsfrågan år 1865. 1865.
(Nordström, J.), Brev om det från år 1863 vilande förslaget till ombildning av svenska representationen av T. Frisk. 1865.
(Palmstierna, C. O.), Större och mindre skäl mot oförändrat antagande av det vilande förslaget. 1865.
(——), Ö. P. M. angående representationens ombildning. 1865.
(Rydin, H. L.), Betraktelser i representationsfrågan av en svensk medborgare. 1—2. 1865.
(Södergren, J. A.), Satser angående det vilande förslaget till nationalrepresentationens ombildning. 1865.
(——), Tillsatser i representationsfrågan av »Satsernas» författare. 1865.
(Hedlund, S. A.), Till »orepresenterad» från en representant. 1867.
(Renholm, G.), Bref från riksdagen av en orepresenterad, 1—2. 1867.
(Hedin, S. A.), Vad folket väntar av den nya representationen. Femton brev från en demokrat till svenska riksdagens medlemmar. 1868.
(Hultgren, O. J.), Vad vilja de nyliberala? 1868.
(Renholm, G.), Riksdagen 1868. Principer och personer 1. 1868.
(Södergren, J. E.), Konstitutionella korollarier ur 105, 106 och 107 §§ regeringsformen. 1868.
Program för det nyliberala partiet. 1868.
(Dalman, W. F.), Decharge-frågan vid 1870 års riksdag. Diskussion därav uti riksdagens första kammare jämte en därav föranledd polemik i de offentliga bladen med en epilog av -lm-. 1870.
(Hamilton, Henning), Ministerkrisen, några anmärkningar av G. N. 1871.

[1] Dalmans författarskap framgår av innehåll och stil.

(Ifvarsson, K.)[1], Lantmannapartiet, bedömt av tidningen Svenska Medborgaren. 1871.
(Gripenstedt, J. A.), Ännu ett ord om »ministerkrisen» av J. A. G. 1872.
(Siljeström, P. A.), Svenskt statsmanskap. Också ett försök att belysa den s. k. ministerkrisen av Spectator. 1872.
Tityrus, Var ligger felet? 1872.
Frågor på dagordningen, behandlade av Nya Dagligt Allehanda. 1875.
(Grenander, B. K.), I statsministersfrågan av G. 1876.
(Bergstrand, W.), Sista krisen av Ivar Blå. 1880.
——, Riksdagsmannavalen till perioden 1882—84 av Marcellus. 1881.
——, Från 1881 års andra kammare, I—II, av Marcellus. 1881.
(Andersson, O. i Nordanå)[2], Varför? Spörsmål och reflexioner av -n- 1883.
(Linck, J.), De bello civili. Partistriden vid 1883 års riksdag av Cajus Julius Cæsar. 1883.
(Bergstrand, W.), Riksdagsmannavalen till perioden 1885—87 av Marcellus. 1884.
(Casparsson, C. E.), Riksdagsmannaidrotter och materiella belöningar. Ett bidrag till den svenska riksdagstaktikens historia av Agricola. 1884.
Linck, J.), Det politiska vindskiftet och valkampanjen av Cajus Julius Cæsar. 1885.
Bergström, D., Den politiska rösträtten. 1890.
(Millqvist, O.), Andra kammarens män 1888—90 af Scipio. 1890.
(Kjellén, R.), Vad har Sverige vunnit genom unionen med Norge? av Hbg. 1892.
Tankar i svenska samhällsfrågor. Meddelanden från Fosterländska förbundet i Gbg, I. 1895.
(Jonsson, Olof i Hof), Genmäle och förklaring. 1896.
(von Zweigbergk, O.), Politiska röntgenfotografier av Amatör. 1896.
((Millqvist, O.), Andra kammarens män 1897—99 af Spectator. 1899.
(Clason, S.), Vad gäller rösträttsfrågan? av Svensk. 1902.
Flodström, I., Minoriteternas representationskrav. 1902.
Förhandlingar vid Föreningens för proportionella val sammanträde 6 nov. 1902.
Kjellén, R., Ett samlingsprogram i rösträttsfrågan. 1902.
Millqvist, O., Lantmannapartiet förr och nu. 1902.
(——), Andra kammarens män 1900—02 af Spectator. 1902.
Rösträttsfebern, Meddelanden från Fosterländska förbundet i Gbg, VII. 1902.
Reuterskiöld, C. A., Utkast till ett rösträttsförslag från svensk högerståndpunkt. 1902.
Spångberg, V., Politiska fysionomier. 1902.
Kobb, G., Majoritetsval eller proportionella val? 1904.
Stjernberg, N., Demokrati och rösträttsgarantier. 1904.
Rösträttssituationen. Öppet brev till riksdagens ledamöter från Fosterländska förbundet. Gbg 1904.
Bergström, D., Rösträttsfrågan och de proportionella valen. 1905.

---

[1] Enligt obestyrkt påskrift på exemplaret i Uppsala univ.-bibl.: jfr vad nedan s. 177 not 1 anföres.

[2] Enligt uppgift i Biografiskt lexikon I, 713.

Mordvin, En vidräkning med den antiproportionalistiska agitationen. 1905.
v. Sneidern, Varför vi icke vilja ha proportionella val. 1905.
Spångberg, V., Förstakammar-gärningar 1867—1904. 1905.
– , Annexet. 1905.
——, E. G. Boström till Östanå. 1905.

IV. Bearbetningar i svensk och norsk litteratur.

Alexandersson, N., Svensk parlamentarism. Tidskr. Forum 1915.
Alin, O., Karl Johan och hans tid 1828—44. (Minnen ur Sveriges nyare historia, samlade och utgivna av B. von Schinkel 12: 1, 2). Sthlm 1881, 93.
Aldén, G., Sveriges inre politik sedan 1866. Sthlm 1917.
Andersson, I., »Oppositionen» och ministeransvarigheten. Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809—1840. Uppsala 1917.
Baetzmann, F., Det norske statsraad 1814—84. Kbhvn 1885.
(Bergstrand, W), Det nya statsskickets politiska historia av Marcellus. 1. Sthlm 1882.
(——), Ministerskiftenas historia under det nya representationsskicket av Marcellus, Sthlm 1884.
(——), Ur nyare tidens politiska skiften. Smärre uppsatser av Marcellus. Sthlm 1889.
Billing, G., Minnestal över A. N. Sundberg. Svenska Akademiens handlingar 1900.
Biografiskt lexikon, svenskt. Ny följd I—X, utg. 1857—1907.
Biografiskt lexikon, svenskt. H. 1—12, utg. 1917—21.
Blom, O. G., Det svenska statsrådets organisation 1809—40. Upsala 1881.
Boëthius, S. J., 1865—66 års representationsreform i idéhistorisk belysning. Hist. Tidskr. 1918.
Brusewitz, A., Studier över 1809 års författningskris. Upsala 1917.
——, Författningens inre utveckling. Tidskr. Forum 1920.
Bååth-Holmberg, C., Karl XV som enskild man, konung och konstnär. Sthlm 1891.
Carlsson, A. B., Historisk översikt av den svenska centralförvaltningen. Departementalkommitterades betänkande III. Sthlm 1913.
Cavalli, H., Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen efter 1840. Malmö 1920.
Clason, S., Statsrådsmedlemmar såsom kommittéledamöter under tiden efter 1809. Festskrift till Pontus Fahlbeck. Lund 1915.
Departementalkommitterades betänkande I. Allmän del. Sthlm 1913.
Edén, N., Grundlinjer till föreläsningar. Det svenska statsskickets utveckling från Gustaf Vasa till våra dagar. Upsala 1910.
Ehrenheim, P., Minnestal över L. De Geer, Svenska Akademiens handlingar. 1897.
Fahlbeck, P., Sveriges och Norges handelspolitik under senare tid. Lund 1892.
——, Grundragen av Sveriges författning. Statsvet. Tidskr. 1901.
——, Engelsk och svensk parlamentarism. Statsvet. Tidskr. 1904.

Fahlbeck, P., Sveriges författning och den moderna parlamentarismen. Lund 1904.
——, Regeringsformen i historisk belysning. Sthlm 1910.
——, Engelsk parlamentarism contra svensk. Lund 1916.
Florén, G., Tillkomsten av 1866 års RO. Gbg 1912.
Forssell, N., Statsministerämbetets genesis. Ett bidrag till de konstitutionella idérnas historia i Sverige. Statsvet. Tidskr. 1918.
Grenander, B. K., Om det svenska statsrådets konstitutionella ställning. Sthlm 1878.
Grundel, A., Frisinnade landsföreningen 1902—1912. Sthlm 1912.
Gränström, P. O., Om tendenser till imperativt mandat under oppositionen mot Karl XIV Johan. Statsvet. Tidskr. 1915.
——, Om plenum plenorum i form av gemensam överläggning mellan de fyra riksstånden. Göteborgs Högskolas årsskrift 1916.
——, Adresser och adressdebatter i den svenska parlamentarismen. Lund 1917.
——, Kompromissen i 1809—10 års författning ang. de högsta regementsorganens tillträde till riksdagens förhandlingar. Statsvet. Tidskr. 1917.
(Harald, Hj.)[1], Liberalt genombrott mot nationell framstegspolitik av Vidar. Sthlm 1907.
——, Erik Gustaf Boström. Sthlm 1907.
Hasselgren, A., Oskar II. En levnadsteckning. Sthlm 1908.
Hedén, E., Gestalter ur Sveriges nyare historia, I—III. Tidskr. Samtiden 1919, 1920.
Hermanson, R., Svensk konungamakt, parlamentariskt styrelsesätt och folkviljan. Helsingfors 1915.
Jansson, H., Samlingspartiets föregångare. Festskrift till Henrik Hedlund. Gbg 1917.
Jäderin, A., Allmänna valmansförbundet 1904—1914. Sthlm 1914.
Kjellén, R., Studier rörande ministeransvarigheten. Upsala 1890.
——, Om den svenska grundlagens anda. Gbg 1897.
——, Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform. Statsvet. Tidskr. 1902.
——, Ett program. Nationella samlingslinjer. Sthlm 1908.
——, 1866 och 1909. Historiska studier tillägnade Harald Hjärne den 2 maj 1908. Sthlm 1908.
——, Politiska handböcker II. Rösträttsfrågan 1869—1909. Sthlm 1915.
——, Politiska essayer II—III. Sthlm 1915.
——, Politiska handböcker IV. Sverige. Sthlm 1917.
——, Från Ramstedt till von Sydow. Utvecklingslinjer i svensk parlamentarism. Det nya Sverige 1921.
Koht, H., Johan Sverdrup I—II. Kria 1918—21.
Linck, J., Konung Oskar II. Biografisk skildring. Sthlm 1897.
Lindstøl, Stortinget og Staatsraadet 1814—1914, 1—2. Kria 1914—15.
Lundelius, H., Interpellationsinstitutet. Statsvet. Tidskr. 1912.
Lundstedt, B., Sveriges periodiska litteratur. Bibliografi 2—3. Sthlm 1896, 1902.
Löwenhjelm, G. K. F., Om styrelsens organisation i Sverige. Sthlm 1830.

[1] Enligt påteckning på Uppsala universitetsbiblioteks exemplar och privat uppgift.

Löwenhjelm, K. A., Försök till en kritisk undersökning av vissa delar utav 1809 års grundlag. Sthlm 1844.
Montgomery, A., Svensk tullpolitik 1816—1911. Sthlm 1921.
von Möller, P., 1867 års första kammare. Biografiska skizzer. Sthlm 1875.
Nordisk Familjebok, äldre upplaga (U—Ö). 1892—99.
——, ny upplaga (A—V). 1904—22.
Nordmænd i det 19. Aarhundrede. 1—3, utg. av G. Gran. Kria 1914.
Norges Historie VI: 1, 2—2 (1838—1905) av J. E. Sars. Kria 1909—13.
Porträttgalleri, svenskt, XXV. Riksdagens första och andra kammare 1867—1904, med biografiska uppgifter av A. Hildebrand. Sthlm 1904.
v. Qvanten, E., Konung Karl XV och friherre Louis de Geer. Brokiga blad, utg. av Konstnärsgillets skriftställarloge. Helsingfors 1900.
Reuterskiöld, C. A., Regementet i Sverige. Statsvet. Tidskr. 1911.
——, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. 1. Statsregementet. Uppsala 1914.
Rexius, G., Det svenska tvåkammarsystemets tillkomst och karaktär. Uppsala 1915.
——, Parlamentarismen och svensk tradition. Svensk Tidskr. 1917.
Rydfors, A., Konung Oscar II och Sveriges folk, Sthlm 1897.
Rydin, H. L., Om det parlamentariska styrelsesättet och dess förenlighet med svenskt statsskick. Svensk Tidskr. 1876.
Scheffer, H., Axel Adlercreutz. Ett hundraårsminne. Lund 1921.
Schotte, A., Betänkande angående statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer m. m. Sthlm 1917.
Staaff, K., Det demokratiska statsskicket. Jämförande politiska studier. I—II. Utg. av N. Edén och E. Staaff. Sthlm 1917.
Sundberg, A. N., Minnestal över K. R. L. Manderström. Svenska akademiens handlingar 1874.
Swalin, W., Konungens svenska och norska statsråd 1809—1814, 1881. Biografiska data. Sthlm 1881.
Svensén, E., Karl Ifvarsson och lantmannapartiet. — Verdandis småskrifter n:r 24. Sthlm 1890.
Sveriges historia intill tjugonde seklet. Avd. IX: 1 (S. Clason), IX: 2 (E. Hildebrand). X (A. Rydfors). Sthlm 1909—10.
Thyselius, E., Förteckning över kommittébetänkanden I—II. 1809—1903. Sthlm 1896, 1904.
——, Kampen för allmän rösträtt. Sthlm 1902.
——, Karl XV. Sthlm 1910.
Thörnberg, E. H., Samhällsklasser och politiska partier i Sverige. Sthlm 1917.
——, Den svenska liberalismen. Tidskr. Det nye Nord. 1920.
Tynell, K., Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet. Lund 1918.
Wallengren, S., Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen efter 1866. Lund 1916.
Varenius, O., Riksdagsordningens 46 §. Statsvet. Tidskr. 1909.
——, Författningskonflikt eller ej? Det nya Sverige 1914.
Warburg, K., Johan Gabriel Richert, I—II. Sthlm 1905.
(K. A. Winterhjelm), I Sverige 1905. Erindringer og optegnelser av Diplomaticus. Kria 1906.

V. Bearbetningar av konstitutionalismens och parlamentarismens historia i utländsk litteratur.[1]

Bagehot, W., The english constitution, ed. 1872.

Barthélemy, J., L'introduction du régime parlementarie en France sous Louis XVIII et Charles X. Paris 1909.

——, Le problème de la compétence dans la démocratie. Paris 1918.

Bryce, J., Modern democracies. I—II. London 1921.

Dicey, A. V., Introduction to the study of the law of the constitution. 8 ed. London 1914.

Dupriez, L., Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. I—II. Paris 1893.

Esmein, A., Éléments de droit constitutionnel français et comparé. 6 éd. Paris 1914.

Handbuch der Politik, I, Hauptstück: Der Parlamentarismus. Berlin & Leipzig. 2. Aufl. 1914, 3. Aufl. 1920.

Hasbach, W., Die moderne Demokratie. Eine politische Beschreibung. Jena 1912.

——, Die parlamentarische Kabinettsregierung. Stuttgart & Berlin 1919.

Hatschek, J., Englisches Staatsrecht I—II. Tübingen 1905—06.

——, Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit. Leipzig 1909.

——, Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria. München u. Berlin 1913.

Hintze, O., Das preussische Staatsministerium im 19. Jahrhundert. Festschrift zu Gustav Schmollers 70. Geburtstag. Leipzig 1908.

——, Entstehung der modernen Staatsministerien, Historische Zeitschrift 1908.

——, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung. Preussische Jahrbücher 1911.

Jellinek, G., Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.

——, Regierung und Parlament in Deutschland. Leipzig 1909.

——, Die Entwickelung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie (1883). Ausgewählte Schriften und Reden II. Berlin 1911.

Low, S., The Governance of England, new ed. London 1914.

Low-Sanders, The political history of England, XII (1837—1901). London 1907.

Lowell, L., Governments and parties in continental Europe. I—II. London 1896.

[1] Av sådana hava i förteckningen endast medtagits arbeten av för undersökningen i dess helhet eller vissa dess partier särskild betydelse. Den rika litteraturen till konstitutionalismens och parlamentarismens allmänna problem och historia med särskild hänsyn till de i avhandlingen behandlade centrala frågorna har i vidast möjliga utsträckning beaktats. Men det har ej ansetts lämpligt att tynga litteraturförteckningen med anförande av alla på detta område rådfrågade arbeten, i synnerhet som en huvuddel av dem haft sitt största intresse för de partier av den författningspolitiska utvecklingen vilka falla utanför den för denna del givna tidsbestämningen.

Lowell, L. The government of England. I—II. New ed. New York 1914.
May-Holland, The constitutional history of England 1760—1911. I—III. London 1912.
Moreau, F., Pour le régime parlementaire. Paris 1903.
Muel, I., Gouvernements, ministères et constitutions de la France depuis cent ans, med supplement 1—2. Paris 1893.
Redlich, J., Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. Leipzig 1905.
Redslob, Die parlamentarische Regierung. Tübingen 1908.
Seighobos, Ch., Histoire politique de l'Europe contemporaine. 6 éd. Paris 1914.
Sibert, M., Étude sur le premier ministre en Angleterre, Paris 1909.
Thorsøe, A., Grundrids av den danske Rigsdags Historie fra 1866 til 1915. Kbhvn 1919.
Todd-Walpole, Parliamentary government in England. 1—11, ny upplaga. London 1892.
von Treitschke, H., Das konstitutionelle Königthum. Historische und politische Aufsätze III. Leipzig 1871.
Weber, M., Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Leipzig 1918.
Wilson, W., Congressional government. London 1914.

Förkortningar.

Ad.	=	ridderskapet och adeln.
Pr.	=	prästeståndet.
Bg.	=	borgarståndet.
Bd.	=	bondeståndet.
FK.	=	första kammaren.
AK.	=	andra kammaren.
k. prop.	=	Kungl. Maj:ts proposition.
mot.	=	motion.
mem.	=	memorial.
utl.	=	utlåtande.
KU.	=	konstitutionsutskottet.
SU.	=	statsutskottet.
LU.	=	lagutskottet.
BevU.	=	bevillningsutskottet.
BU.	=	bankoutskottet.
RF.	=	regeringsformen.
RO.	=	riksdagsordningen.
Aft.	=	Aftonbladet.
DA.	=	Nya Dagligt Allehanda.
DN.	=	Dagens Nyheter.
GHoST.	=	Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning.
PoIT.	=	Post- och Inrikes Tidningar.
StD.	=	Stockholms Dagblad.
SvD.	=	Svenska Dagbladet.

INNEHÅLLSÖVERSIKT.

Förord, s. III.

Kap. I. Ministären i förberedelse. Uppslag och ansatser under det konstitutionella »allenastyrandet».

Grunddragen i *ministärbegreppet*, s. 1. — *Ministären och konstitutionen*, s. 2. Grundlagens statsrådsorganisation, s. 3. — Statsrådets ställning under *författningens första tillämpning*, s. 8. Rekrytering, s. 9, avgång, s. 11, verksamhet i förhållande till konung och riksdag, s. 13. Kritiken av regeringssystemet, s. 17. Positiva uppslag, s. 18. Deras konstitutionella syftning (granskad ur specifikt parlamentarisk synvinkel), s. 20. — *1840 års kris* s. 21. Det grundlagsrättsliga resultatet: organisationsreformen för statsrådet, s. 22. Regeringskrisens skilda faser, s. 27. Det politiska resultatet, s. 31. — *Tronskiftet 1844*, s. 32. Oscar I:s allmänna åskådning, s. 33. »Det liberala allenastyrandet», s. 35. Statsrådsombytena 1844, s. 35. Det stora ministerskiftet 1848, s. 39. Ministerskiftena 1849—56, s. 44. Statsrådets allmänna ställning till konung och riksdag: den personliga konungaledningen dominerar, s. 46. Ministärprogrammet fortfarande ställt på framtiden, s. 53.

Kap. II. Introduktionen. Reformministären De Geer I.

Ställningen vid *regentskiftet*, s. 55. Konseljrekonstruktionen 1858, s. 56. De personliga motiven väsentligen bestämmande, s. 57. De Geers fackministerbefordran, s. 60. »Konungens konselj», s. 62. — *Konseljen i förhållande till riksdag och allmän opinion* under de första arbetsåren, s. 63. Dess initiativ till representationsreform, s. 67. Insatsen stärker dess position i riksdagen och allmänna opinionen, s. 69. Statsrådets energiska uppträdande 1865—66 vid förslagets slutbehandling, s. 73. Dess i övrigt framgångsrika ledning av riksdagsarbetet, s. 77. — *Den inre förutsättningen* för denna kraftutveckling: statsrådets politiska *ombildning till ministär*, s. 79. De Geers grundläggande av stark ministeriell ledarmyndighet, s. 80. Fastare planering av rekryteringspolitiken, s. 81. Ministärens emancipation från konungen under förhöjda anspråk och stark sammanhållning, s. 84. Exemplifikation i danska frågan, s. 86, och representationsfrågan, s. 91. Konungen från skilda sidor bunden, konseljen dirigerande, s. 97. Statsrådets politiska skaplynne såsom konstitutionell centerministär, s. 100. Skulle resultatet av den inre organisationsprocessen bliva bestående? Ovissa konjunkturer, s. 102.

Kap. III. Den konstitutionella lägeförvandlingen. Ministären De Geer I under upplösning 1867—70.

Nyorganisationen för riksdagen, dess allmänna konstitutionella inverkan, s. 103. Betydelsen av de *supplerande reformerna:* rörande representationens periodicitet,

s. 107, upplösningsrätt, s. 108, statsråds tillträde ex officio med bibehållen valbarhet, s. 111. Den moderata doktrinen under reformförsvaret, s. 117. Dess konstitutionella karaktär, framhävd under kritik av parlamentariska ledsatser, s. 120. Det nya läget ställer skärpta fordringar på regeringen, s. 124. — Ministären *inför* första *tvåkammarriksdagen*, s. 124. Fortgående försämring i dess politiska ställning, s. 128. Kritiken i riksdagen, s. 130. Regeringsförsvaret, s. 135. Ministerkrisen 1868, s. 143. Rekonstruktionens betydelse, s. 156. Ministärens ställning i riksdagen följande år, s. 158. Ministerkris och demission 1870, s. 160. Konungens avsikter och medansvar vid upplösningen, s. 161. Riksdagspolitiska motiv, s. 164. Inre ministeriella orsaker, s. 165. Tvåkammarriksdagen fordrar ministär med fullt verkande kraft, s. 169.

Kap. IV. Ämbetsmannakonselj i intermittent kris 1870—75.

Rekonstruktionens politiska betydelse, s. 170. Försvarsaktionerna 1870, 1871, U., s. 175. Total ministerkris, s. 176. Ministärbildningsförhandlingar, s. 180. Provisorisk restituering, s. 184. — *Tronskiftet* 1872, dess betydelse för statsrådet, s. 184. — 1872—73. Regeringsauktoriteten i fortsatt sjunkande, s. 188. 1874. Akut kris, s. 189. Ministärbildningsförhandlingar, s. 191. Prolongerat provisorium, s. 199. — Konseljens inre splittring, s. 200. Härordningsprop. 1875 såsom bevis härför, s. 203. Ministerkris successivt utvidgad, s. 204. Demissionen, s. 207. — Upplösningens inre grunder, s. 208. Byråkratiseringstendensen, s. 210, särskilt befordrad av ledarbristen, s. 211. Dess allmänna kännetecken, s. 214. Är ministerställningen för statsrådet upphävd?, 220. Nödvändigheten av förbättrad politisk organisation, s. 223.

Kap. V. Statsministerreformen. Kompromissministären De Geer II 1875—80.

Statsministerreformen uttryck för reaktionen mot det byråkratiska regeringssystemet, s. 224. Skiljaktiga synpunkter och riktlinjer: i avseende på den inre ministeriella ställningen, s. 227, relationen till riksdagen, s. 228, relationen till konungen, s. 230. Sammanfattande värdesättning, s. 232. — *Ministärbildningen* 1875. Det allmänna läget, s. 237. Personsammansättning, s. 241. Programanläggning, s. 245. Ministärens riksdagspolitiska ställning 1876—79, s. 247. Regeringsförslaget i försvarsfrågan ss. kabinettsfråga 1880, s. 258. Total kris och ministärupplösning, s. 261. Den direkta demissionsanledningen andra kammarens avslag, s. 261. Den djupare grunden kammarmotsättningen, s. 262. En inre orsak svagheten i ministärens egen aktionskraft, s. 265. Indirekt anledning konungens hållning, s. 267.

Kap. VI. Ministären Posse som »parlamentariskt» experiment 1880—83.

»Posse eller non-Posse», s. 270. Konservativa motiv för Posse-ministär, s. 272. Moderata motiv, s. 275. Konungens motiv, s. 276. Ministärsammansättningens allmänna läggning, s. 277. Statsministerns särställning, s. 279. Den politiska betydelsen härav, s. 281. Ledarskapets begränsning vid ministärbildningen, s. 283, och i förhållande till lantmannapartiet, s. 286. Det »parlamentariska prejudikatet», en bristfällig konstruktion, s. 291. — Diskussionen om parlamentaris-

men 1881. Radikala synpunkter, s. 292. Konservativ kritik, s. 294. Fortsatt debatt 1882, s. 297. Det faktiska läget under dessa år, s. 299. — Försvarsfrågan som avgörande prov, s. 303. Programförklaringen 1880, s. 304. De parlamentariska kommittéerna, s. 306. Regeringsinitiativet 1883, s. 310. Parlamentariskt dubbelnederlag; ministärupplösning, s. 312. Demissionens orsaker enligt framställning från andrakammarhåll, s. 312. Enligt förstakammar-version, s. 313. Politisk kontrollanalys: Första kammarens non possumus, s. 315. Andra kammarens reträtt, s. 316. Bristfälligheterna i konseljens aktiva insats, s. 318. Inre ministeriella slitningar, s. 321. Bristande stöd från konungen, s. 323. Sammanfattning: det »parlamentariska» experimentets betydelse, s. 328.

Kap. VII. **Från övergångskonselj via kompromiss-mot partiministär 1883—84—88.**

Det politiska läget, s. 330. *Provisorisk konseljrekonstruktion*, s. 332. Thyselius' avgång, s. 334. — *Rekonstruktion såsom aktiv kompromissministär*, s. 334. Härordningsreformen, s. 337. — *1885 en vändpunkt*, s. 338. Den nya konstellationen med partidualism grundad på tullfrågan, s. 339. Pressande konjunktur för regeringen, s. 340. — *Mot partiministär* under tullstriden 1885—87, s. 341. Andrakammar-upplösningen 1887, s. 344. Omslaget vid höstvalen, s. 349. Total ministerkris, s. 350. Motivanalys, s. 351. Upplösningen, s. 354. Den demissionerande ministärens inre ställning, s. 355. Dess allmänna riksdagsrelationer, s. 356. Parlamentariseringen blott partiell och exceptionell, s. 359.

Kap. VIII. **Över interimistisk neutralitets- till centerministär 1888—89—91.**

Protektionistiska ministärbildningsfordringar, s. 360. Konungens självständigt medlande ingripande, s. 363. Ministärbildningen. Projektet Sundberg, s. 365. Kandidaturen Bildt, s. 367. Den nya ministärbilden, s. 368. Utslag av konungens personliga insats; denna framhållen i officiös framställning av ministärbildningsproceduren, s. 370. Det nya regeringsprogrammet *för neutralitet och »försoning»*, s. 374. Provisoriets avveckling s. 376. — Nyrekryteringen för *protektionistisk konsolidering*, s. 377. Medlingsverksamhet i riksdagen 1890—91, s. 379. Statsministerdemission förnämligast av unionspolitiska skäl, s. 381.

Kap. IX. **Centerministären Boström I 1891—1900.**

Den nye statsministerns politiska, obyråkratiska meritering, s. 384. Hans partipolitiska proveniens, s. 385. Partiministär eller medlingsministär? s. 387. Försvarsaktionen 1892, 1892 U., s. 390. Medlingspolitik under dubbelsidig opposition 1892—94, s. 392. Fusionen av lantmannapartierna 1895 gynnar konseljens ställning, s. 393. Den allmänna partibilden ur regeringssynpukt relativt fördelaktig, s. 395. Fortsatt centerpolitik 1895—1900, s. 396. Ministeriella ultimata såsom radikalmedel i den parlamentariska taktiken, s. 397. Försämrade konjunkturer vid sekelskiftet, s. 402. Rösträttsstriden, s. 403. Unionskonflikterna, s. 404. Statsministerdemissionen, s. 406. De officiella, privata skälen, s. 407. De riksdagspolitiska motiven s. 407. Politisk betydelse, s. 410. — Boströms statsministerskap, *sammanfattande karaktäristik*, s. 410. Den »rikspolitiska» beteckningen, s. 411. Politiska arbets-

metoder, s. 414. Höjda fordringar på politisk kapacitet. Fast premierministerledning, s. 415. Dess myndighet och politiska syften observerade i handledningen av de enskilda ministerskiftena, s. 419. Speciellt politiskt betonade fall bland dessa, s. 424. Justitieministerskiftet och lagbyråaffären 1896, s. 427. Slutomdöme, s. 437.

Kap. X. **Interimistisk ämbetsmannakonselj 1900—02.**

Ministärbildningsprojekt och förhandlingar, s. 441. Provisorisk lösning, s. 444. Regeringen i försvars- och rösträttsfrågorna 1901—02, s. 446. Konseljens allmänna ställning, s. 449. Byråkratiseringstendensen, särskilt accentuerad genom ledarbristen, ss. en grundorsak till depressionen, s. 452. Upplösningen, s. 453.

Kap. XI. **Centerministären Boström II och dess avveckling 1902—05.**

Ministärbildningen. Avvisade projekt, s. 455. Proceduren, s. 457. Personalsammansättningen, s. 460. Experiment i *samlingspolitisk rekrytering på vidgad basis,* s. 462. Rösträttsprogrammet, s. 465. Riksdagarna 1903—04, s. 467. Unionsfrågan; parlamentariska och ministeriella konflikter, s. 469. Statsministerdemissionen, s. 471. De inrikespolitiska motiven, med hänsyn till andra kammarens hållning, s. 472, och första kammarens opposition (»tyngdpunkts»-diskussionen), s. 473. Deras inverkan av sekundär betydelse, s. 477. Konflikten med Norge och den inre ministeriella schismen avgörande, s. 477. Slutomdöme, s. 478. — Rekonstruktion genom *interimistisk självkomplettering,* s. 480. Ministärens sammanbrott i unionskrisen, s. 483. Det byråkratiska systemets fallit, s. 487. Inför den regerande riksdagen, s. 488. Det första totala ministerskiftet inleder genomgripande omdaning och ny period, s. 490.

Kap. XII. **Under tvåkammarsystemet. Från 1866 till 1905.**

Konstellationen.

Tiden 1866—1905 en relativt enhetlig och väl avgränsad period, s. 490. *Den rättsliga infattningen,* s. 491. *Konungamaktens* personliga representation, s. 492. Influensen från unionsförbindelsen med Norge, s. 493. Det riksdagspolitiska läget. *Försvars- och grundskattefrågorna* dominera med kortare avbrott, s. 496. Partiformationens inrättning därefter, s. 497. *Lantmannapartiet* såsom starkaste maktfaktor, s. 498. Dess konstitutionella skaplynne, s. 499. Den härav härledda starka pressningen på regeringen, s. 505. *Första kammaren ss. buffert och replipunkt,* s. 506. Dess ämbetsmannasammansättning ss. stöd härför, s. 507. *De idépolitiska riktlinjerna* bland kammarens huvudgrupperingar (understödda av minoritetsgrupper i andra kammaren), s. 509. Den *strängt konservativa* doktrinen. Under periodens tidigare del, s. 509. Efter tullkrisen, s. 511. Det *reform-konservativa* programmet, s. 516. Den *moderata* åskådningen, s. 522. Speciellt belyst av Rydins framställning 1876, s. 526. Pågående förvandling vid periodens utgång, s. 532. Den *liberala* parlamentariska doktrinen, s. 533. Inför omskifte, s. 534.

Ministärinstitutionen. Allmän karaktäristik.

1. Stabiliteten.

Kasuistiken över ministerskiftena belysande de yttre ledlinjerna i statsrådets politiska ombildning, s. 535. Gruppering av materialet, s. 536. Medellivslängd för

ministärer, s. 537. Medellivslängd för ministrar, s. 538. Jämförelse med motsvarande tal under äldre och senare konstitutionella stadier i Sverige, s. 539. Sammanställning med den ministeriella omsättningen i utländska, parlamentariska statsskick, s. 539. Ministärskiftenas innebörd närmare belyst. Proportionen mellan samfällda och separata ministerskiften, s. 542. Personrotationen, s. 544. Statsrådsveteranerna, s. 542. Den ministeriella transgressionen, s. 546. Preliminär sammanfattning av kasuistikens politiska betydelse, s. 547.

2. **Relationen till riksdagen.**

Inledande anmärkningar, s. 548. — Ministerkriserna ss. bästa kriterium på det politiska spänningsläget, s. 549. Deras allmänna förekomst, s. 550. Tillgängligt upplysningsmaterial, s. 551. — *Krisernas uppränning och ministärernas demissionsanledningar,* s. 553. Kabinettsfrågorna, s. 553. Förtroende- och misstroendevota, s. 556. Översiktlig kristabell, s. 557. Politisk analys av densamma: De riksdagspolitiska motivens växlande styrka, s. 559. Ämnet för kriserna, s. 561. Forum, s. 561. Former för politisk påtryckning (begränsad användning och verkan av grundlagens ansvarighetsbestämmelser), s. 562. De separata ministerresignationerna, s. 565. Slutsatser, s. 567. — *Krisernas avveckling och ministärbildningen,* s. 568. Krisernas långvarighet, s. 569. Deras svårlösthet, s. 570. Anledningen härtill förändringen i statsrådets ställning till riksdagen, s. 570. Ministärsammansättningen, tabellariskt belyst i avseende på proportion mellan parlamentarisk och utomparlamentarisk rekrytering, s. 571. Personalunionens betydelse i skilda hänseenden, s. 574. Rådkammarens sociala struktur med hänsyn till börd och allmän social rangställning, s. 575. Med hänsyn till yrkesställning (specificerad för de skilda fackministerposterna), s. 577. Social demokratisering på administrativ basis, s. 585. Statsministerämbetets särställning i berörda avseende, s. 586. Rekryteringen i förhållande till kamrarna, s. 587. Dess allmänpolitiska orientering till den moderata centerzonen, s. 589. Slutsatser, s. 591. — *Ministärernas arbetspraxis* i den yttre relationen, s. 592. Förbindelsen till valmanskåren; non-interventionsprincipen förhärskande, s. 593. Motsvarande abstinens även i avseende på utomparlamentarisk verksamhet i övrigt, s. 596. Kommunikationen med riksdagen. Anförandestatistikens preliminära anvisningar, s. 599. Skiftande arbetsmetoder hos konseljer av mer politiserad och mer byråkratiserad typ, iakttagna vid närmare granskning, s. 601. Förberedelsearbetet för regeringsinitiativen, s. 602. Den officiella rapporten i skilda partier av förhandlingsordningen (vid behandling av regeringsförslag i allmänhet och speciellt av statsverksprop. samt av enskilda motioner, vid dechargebehandling och interpellationer), s. 603. De formfria förbindelserna (speciellt i förhållande till utskottsarbetet), s. 607. Den politiska syftningen i initiativ- och förhandlingsverksamheten: systematisk medlingstjänst, s. 611. Centerlinjens inriktning mellan kamrarna, s. 614. Den konstitutionella effekten av denna centerpolitik, s. 617. Ställningen vid periodens utgång: nyorientering efter parlamentariska eller reviderade konstitutionella linjer?, s. 618. Nödvändigheten av fastare utbildning av den riksdagspolitiska förbindelsen, s. 621.

3. **Relationen till konungamakten.**

Allmänna anmärkningar, s. 622. — Konungens ställning till *avgången inom statsrådet,* s. 623. Konungaförtroendets grundläggande betydelse under äldre tid, s. 623. Omskiftet under ståndstidens sista halvdecennium, s. 624. Konfirmationen

av detta under nya riksdagsskicket, s. 624. Bevarade och i praxis hävdade resurser till personlig insats från monarken, s. 626. Slutsatser, s. 629. — Konungens förhållande till *statsrådsrekryteringen*, s. 630. Ställningen under föregående tid intill 1858: »Kungens konselj», s. 630. Omläggningen under första De Geerska ministären, s. 631. Dess stadfästande under tvåkammarriksdagen, ehuru med bevarat avsevärt inflytande för monarken, s. 631. Slutsatser, s. 635. — Konungens insats i *regeringsarbetet*, s. 637. Allenastyrandet, s. 637. Förskjutningen av tyngdpunkten inom regeringen under Karl XV, s. 638. Praxis under Oscar II, med till viss grad förhöjt inflytande för monarken, s. 639. En stark begränsning i jämförelse med äldre ordning dock alltjämt vidhållen, s. 641. Observerad vid konseljbehandlingen (inskränkt reservations- liksom k. diktamenspraxis), ävensom i konungens uppträdande utåt, s. 642. Djup depression vid periodens utgång, s. 645. Slutsatser, s. 647.

4. **Den inre gestaltningen.**

De rättsliga formerna enligt 1840 års statsrådsorganisation, utvecklingsbefordrande och hämmande moment, s. 647. Statsrådets politiska organisation fortskridande efter en utvecklingslinje med starka fluktuationer, s. 650. Huvudlinjerna i denna process, s. 651. Ministärens konsolidering för politisk kraftutveckling genom *förenhetligande och solidarisering*, 651. Den rättsliga organisationens hämmande inverkan härvid närmare belyst, s. 651. Försök att häva bristerna i *arbetsordningen:* Den konventionella statsrådsberedningen, s. 653. Reformerande ingrepp på lagstiftnings- och förordningsväg, s. 654. Skilda reformprojekt, s. 656. Svåröverkomliga hinder kvarstå, s. 656. Det politiska resultatet i avseende på ministärens homogenitet därvid starkt begränsat, s. 657. Solidariteten i avsevärd grad förstärkt, s. 658. Dess bristningspunkt vid hårdare påfrestning, s. 659. *Den ministeriella ledarbefattningen* ss. ministärens styrkebälte, s. 659. Dess essentiella betydelse ådagalagd under växlingarna i organisationsprocessen, s. 660. Premierministerskapets normala befogenheter: Vid statsrådsrekrytering, s. 662. I regeringsarbetet i allmänhet, s. 663. Initiativ- och planeringsverksamhet, s. 664. Mediator och skiljedomare, s. 666. Överkontrollant för enhetlighet och politisk beräkning, s. 666. Utbildningen av statsministerns befogenheter gjord till huvudgarantien för ministärorganisationen, s. 667. Den konstitutionella effekten av denna inre organisation, s. 667. Kvarstående konstitutiva svagheter, s. 668. Ledlinjer för ministärinstitutionens förstärkning och regeringsmaktens politiska upprättelse, s. 669.

Bihang för större noter, s. I.

Källor och litteratur, s. XXXV.

Förkortningar, s. XLV.

Innehållsöversikt, s. XLVI.

Bilagor. Statsrådets sammansättning $^{16}/_{5}$ **1840—1866, 1867—1905** $^{2}/_{8}$.

Bil. 1.

	A. M. Posse I $^{16}/_{5}$ 40—$^{5}/_{9}$ 40	Törnebladh ($^{5}/_{9}$ 40) $^{14}/_{1}$ 41—$^{5}/_{1}$ 43	Gyllenhaal $^{5}/_{1}$ 43—$^{28}/_{12}$ 44	Nordenfalk $^{24}/_{12}$ 44—$^{9}/_{3}$ 46	A. M. Posse II $^{23}/_{3}$ 46—$^{10}/_{4}$ 48	Sparre $^{10}/_{4}$ 48—$^{25}/_{9}$ 56	Günther $^{25}/_{9}$ 56—$^{7}/_{4}$ 58	De Geer $^{7}/_{4}$ 58—66 ($^{3}/_{8}$ 70)
Justitiestatsmin.	A. M. Posse	— ** Törnebladh	Gyllenhaal	** Nordenfalk	A. M. Posse	Sparre	Günther	De Geer
Utrikesstatsmin.	Stjerneld	D. s. (tjänstfri) $^{11}/_{7}$ 42 $^{29}/_{12}$ 42 **Ihre	D. s.	D. s.	D. s.	Stjerneld $^{8}/_{9}$ 56 E. Lagerheim	D. s. $^{16}/_{8}$ 58 Manderström	D. s.
Krigsmin.	Cederström	D. s. $^{7}/_{12}$ 40 A. O. Mörner	D. s. $^{14}/_{1}$ 43 $^{29}/_{4}$ Lovisin $^{18}/_{5}$ 44 G. A. Peyron	D. s.	D. s.	von Hohenhausen $^{11}/_{6}$ 53 A. F. Gyldenstolpe	D. s.	D. s. $^{24}/_{9}$ 58 J. M. Björnstjerna $^{28}/_{3}$ 62 Reuterskiöld
Sjömin.	Lagerbjelke	D. s.	D. s. $^{20}/_{6}$ 44 Gyllengranath	D. s.	D. s.	Ehrenstam † $^{5}/_{2}$ 49 $^{27}/_{4}$ von Platen $^{5}/_{1}$ 52 Ulner	D. s. $^{30}/_{12}$ 57 Ehnemark	D. s. $^{12}/_{7}$ 62 von Platen
Civilmin.	O. I. Fåhræus	D. s.	D. s.	D. s.	D. s. $^{23}/_{9}$ 47 J. F. Fåhræus	D. s.	D. s. $^{16}/_{12}$ 56 * Almqvist	D. s. $^{2}/_{11}$ 60 * Lagerstråle
Finansmin.	—	— $^{29}/_{12}$ 42 Munthe	D. s.	D. s.	D. s.	Sandströmer $^{7}/_{1}$ 51 $^{21}/_{10}$ C. O. Palmstierna $^{28}/_{5}$ 56 * Gripenstedt	D. s.	D. s. $^{4}/_{7}$ 66 $^{4}/_{9}$ Lagercrantz
Ecklesiastikmin.	Ihre**	— $^{29}/_{12}$ 42 Heurlin	D. s. $^{18}/_{5}$ 44 Silfverstolpe	D. s.	D. s.	Genberg $^{3}/_{4}$ 52 Reuterdahl $^{9}/_{3}$ 55 Anjou	D. s.	D. s. $^{29}/_{1}$ 59 *H. Hamilton $^{2}/_{11}$ 60 Thyselius $^{1}/_{8}$ 63 Carlsson
Konsultativt statsråd	af Wingård	D. s.	D. s. $^{18}/_{12}$ 43 $^{18}/_{5}$ 44 J. Wærn	D. s.	D. s.	Wallensteen	D. s.	D. s. $^{26}/_{3}$ 61 Thulstrup
Konsultativt statsråd	$^{19}/_{6}$ Törnebladh**	$^{10}/_{9}$ Grubbe	D. s. $^{18}/_{5}$ 44 Nordenfalk**	Faxe	D. s.	$^{17}/_{4}$ Gripenstedt* $^{22}/_{5}$ 56 Almqvist	D. s.* $^{16}/_{12}$ 56 af Ugglas	D. s. $^{4}/_{5}$ 58 Lagerstråle* $^{2}/_{11}$ 60 Bredberg
Konsultativt statsråd	—	Törnebladh $^{14}/_{1}$ 41 Staël von Holstein	D. s.	D. s.	D. s.	Günther $^{17}/_{9}$ 51 $^{21}/_{10}$ C. G. Mörner	D. s.	D. s. $^{27}/_{4}$ 58 H. Hamilton* $^{29}/_{1}$ 59 Malmsten $^{4}/_{9}$ 66 von Ehrenheim

Bil. 2.

	De Geer I (1858) 67—8/6 70	Adlercreutz 8/6 70—8/4 74	Carleson 4/5 74—11/5 75	De Geer II 11/5 75—19/4 80	A. Posse 19/4 80—13/6 83	Thyselius 13/6 83—16/5 8
Justitie(stats)min.	De Geer	**Adlercreutz	Carleson	De Geer (20/3 76) Statsmin. 6/6 79 Almqvist	**von Steyern	D. s.
Utrikes(stats)min.	Manderström 4/6 68 C. Wachtmeister	D. s. † 14/10 71 von Platen 17/12 72 O.M.Björnstjerna	D. s.	D. s.	27/4 Hochschild	D. s.
Krigsmin.	Reuterskiöld 5/7 67 Abelin	D. s. 5/12 71 Weidenhielm	D. s.	D. s. 11/9 77 Rosenswärd	Taube 16/6 82 Ryding	D. s.
Sjömin.	von Platen 4/8 68 *Thulstrup 14/1 70 Leijonhufvud	D. s.	D. s. 23/12 74 F. V. von Otter	D. s.	C. G. von Otter	D. s.
Civilmin.	Lagerstråle 4/6 68 Adlercreutz **	A. Bergström	D. s.	Thyselius	Hederstierna	D. s. 5/10 83 *Statsmin. 30/11 *J. E. von Kru senstjerna
Finansmin.	Lagercrantz 31/5 67 28/8 af Ugglas 12/5 70	C. F. Wærn	D. s. 28/9 74 G. Åkerhielm	Forssell	D. s. 7/12 80 *Statsmin. 8/8 81 *Themptander	D. s.
Ecklesiastikmin.	Carlsson	Wennerberg	D. s.	Carlsson 1/11 78 Malmström	D. s. 27/8 80 * C. G. Hammarskjöld	D. s.
Jordbruksmin.	—	—	—	—	—	—
Konsultativt statsråd	von Ehrenheim	15/6 Alströmer	D. s.	D. s. 4/7 78 von Steyern**	C. G. Hammarskjöld *27/8 80 Richert	D. s.
Konsultativt statsråd	Bredberg	D. s.	D. s. 5/6 74 Lovén	D. s.	D. s.	D. s
Konsultativt statsråd	Thulstrup *4/6 68 K. J. Berg	D. s.	D. s.	Lagerstråle 6/6 79 Statsmin.	Statsmin.* 7/12 80 Themptander* 8/3 81 Statsmin.	Statsmin. *5/10 J. E. von Kruse stjerna *30/11 *Statsmin.

Kommentar till tablåerna över statsrådets sammansättning.

Den för framställningen grundläggande tablån är den för tiden 1867—1905 uppgjorda, sup lerad av den sista kolumnen i tablå n:r 1. Grupperingen är uppgjord i enlighet med principe vilka närmare utvecklas och kritiseras i texten s. 536. Den valda uppställningen har ansetts vara d för tablåkonstruktion lämpligaste, då den för överskådligheten samt för jämförelse med den ministeriel ställningen före 1867 (1860) och från 1905 (vilken i senare framställning skall behandlas) befinn gynnsammast. För perioden från 1905 är ett arrangemang under ministärer i dylik form självfallet d rätta. För ståndstiden däremot är det ur mer än en synpunkt oegentligt och kan med vägande sk kritiseras såsom anakronistiskt. Anmärkningar i detta avseende äro i texten gjorda. Det har do ansetts ur översiktssynpunkt försvarligt och för sammanställning med förhållandena under senare pe oder belysande, ehuru, såsom framställningen betonar, en dylik jämförelse måste göras under ständi aktgivande på den skiljaktiga betydelsen av sålunda registrerade fall. — Beträffande den formel

Themptander $^{16/5}$ 84—$^{6/2}$ 88	Bildt $^{6/2}$ 88—$^{12/10}$ 89	G. Åkerhielm $^{12/10}$ 89—$^{10/7}$ 91	Boström I $^{10/7}$ 91—$^{12/9}$ 00	F. V. von Otter $^{12/9}$ 00—$^{5/7}$ 02	Boström II $^{5/7}$ 02—$^{13/4}$ 05	Ramstedt $^{13/4}$ 05—$^{2/8}$ 05
D. s.	A. Bergström $^{28/9}$ 88 Örbom † $^{30/5}$ 89 $^{12/6}$ Östergren	D. s.	D. s. $^{5/2}$ 96 Annerstedt	D. s. $^{6/12}$ 01 *Hj. Hammarskjöld	Berger	D. s.
D. s. $^{24/9}$ 85 A. Ehrensvärd	D. s. $^{12/6}$ 89 G. Åkerhielm	Lewenhaupt $^{20/12}$	D. s. $^{1/6}$ 95 Douglas $^{27/10}$ 99 A. Lagerheim	D. s.	D. s: $^{7/12}$ 04 $^{22/12}$ A. Gyldenstolpe	D. s.
D. s. $^{4/10}$ 87 G. O. Peyron	N. A. Palmstierna	D. s.	D. s. $^{22/8}$ 9? Rappe $^{27/10}$ 99 Crusebjörn	D. s.	D. s. $^{27/7}$ 03 Virgin	D. s.
D. s.	D. s.	D. s.	D. s. $^{16/12}$ 92 Christerson $^{21/10}$ 98 G. Dyrssen	D. s. $^{16/5}$ 01 $^{31/5}$ Palander	D. s.	D. s.
D. s.	D. s.	Groll	D. s. $^{6/10}$ 96 J. E. von Krusenstjerna	D. s.	**Westring	D. s.
D. s. = Statsmin. $^{28/5}$ 86 *G. A. Tamm	von Essen	D. s.	D. s. $^{6/11}$ 94 *Statsmin. $^{15/3}$ 95 *Wersäll $^{16/7}$ 97 H. Wachtmeister	D. s.	Meyer	D. s.
D. s.	Wennerberg	D. s.	D. s. $^{6/11}$ 91 Gilljam $^{22/6}$ 98 Claëson	D. s.	von Friesen	D. s. † $^{10/6}$ 05 $^{19/6}$ *Husberg
—	—	—	$^{31/3}$ 00 Odelberg	D. s.	D. s.	D. s.
D. s.	Lönegren $^{28/9}$ 88 L. Åkerhielm	D. s.	D. s. $^{27/10}$ 99 Restadius † $^{23/5}$ 00 $^{12/7}$ Husberg	D. s.	D. s.	D. s. *$^{19/6}$ 05 —
D. s.	D. s.	Vikblad	D. s.	D. s $^{25/9}$ 01 Hj. Hammarskjöld *$^{6/12}$ 01 Westring**	Ramstedt**	J. E. Petrén $^{12/5}$ 05
G. A. Tamm* $^{28/5}$ 86 *Statsmin.	Statsmin.	**Statsmin.	Statsmin. *$^{6/11}$ 94 Wersäll *$^{15/3}$ 95 *Statsmin.	Statsmin.	Statsmin.	**Statsmin.

sidan av uppställningen bör framhållas: Intill 1876 har grupperingen underordnats växlingarna i justitiestatsministerämbetet; justitiestatsministrarnas och statsministrarnas namn hava uppförts i titulaturrubriken, varvid de senare på vederbörlig statsrådsplats utbytts mot beteckningen »Statsminister»; utnämnings- och avgångsdata angivas före och efter vederbörandes namn (vid kvarsittande på samma post i efterföljande konselj annoterat såsom »D. s.» = densamme) eller återfinnas, då de till dagen sammanfalla med konseljskifte, i titulaturrubriken; sammanfaller utnämningsdatum med företrädarens avgångsdatum har det förra dock icke särskilt angivits; tecknet * efter eller före ett namn angiver vederbörandes övergång från en post till en annan inom samma konselj, tecknet ** i motsvarande placering direkt övergång från en konselj till efterföljande i förening med ombyte av taburett; vikariat inom statsrådet hava icke särskilt blivit annoterade med utsättande av namn på t. f.; då vakansen varit mer långvarig (såsom i ett flertal fall 1840—42 samt vid ett enstaka tillfälle, 1905, under senare tid förekommit) har denna utmärkts med streck: — ; eljest iakttages omfattningen av denna vakanssättning (utom i fallet Stjerneld 1840—42) i tidsskillnaden mellan avgångs- och utnämningsdata på resp. poster.